

CHINA EM TRANSFORMAÇÃO DIMENSÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO

Marcos Antonio Macedo Cintra

Edison Benedito da Silva Filho

Eduardo Costa Pinto

(Organizadores)

Os autores discutem neste livro as principais políticas que possibilitaram, nas últimas três décadas, a transformação da economia chinesa na segunda maior do mundo. No setor externo, o país ascendeu à primeira posição mundial em exportações e ao segundo lugar em importações, gerando elevados superávits na conta-corrente e na conta de capital do balanço de pagamentos. Isso permitiu à China acumular um volume expressivo de reservas internacionais e se consolidar como o maior país credor em todo o mundo.

Os diferentes capítulos mostram que as políticas de industrialização, de inserção nas cadeias produtivas regionais e globais, de suprimento de energia, de gestão da moeda e do crédito, de distribuição de renda e de redução das desigualdades regionais, de ciência, tecnologia e inovação, de modernização do aparato militar e dos sistemas de defesa, de apoio à internacionalização das empresas e de financiamento da infraestrutura no entorno asiático, e de atuação nas instituições multilaterais estão articuladas em uma ampla estratégia de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo.

Destaca-se, em particular, o panorama realizado sobre o complexo sistema financeiro chinês, focalizando especialmente o papel crucial desempenhado pelos bancos públicos comerciais e de desenvolvimento, suas interfaces com o sistema bancário paralelo, as limitações do mercado de capitais e a interação destas instituições com as principais agências de regulação, supervisão e coordenação – o Banco Central da China, a Comissão de Regulação Bancária da China e o Conselho de Estado.

Os autores descrevem como as autoridades econômicas daquele país colocaram em marcha uma estratégia cautelosa de internacionalização do renminbi e do sistema financeiro nacional, mas com liberalização controlada da conta de capitais. A internacionalização da moeda chinesa constitui um passo defensivo em resposta à crise financeira global ocorrida entre 2007 e 2008.

Seu objetivo é substituir, em curto espaço de tempo, o dólar pelo renminbi como moeda dominante nas trocas internacionais entre a China e os outros países com que comercializa, estabilizando monetariamente sua rede internacional de fornecedores e de consumidores.

O caminho em direção à maior abertura da conta de capitais carrega, no entanto, um risco elevado, na medida em que pode abrir aos mercados internacionais o processo de formação da taxa de câmbio e da taxa de juros hoje sob controle do Estado chinês e, com isso, colocar em xeque todo o funcionamento do, até agora, bem-sucedido sistema de crescimento do emprego e da renda, com elevado dinamismo do setor industrial, a exemplo do que ocorreu no Japão na década de 1980. Os riscos provenientes de uma internacionalização da moeda e do sistema financeiro nacional se sobressaem no contexto atual de uma economia com elevada taxa de investimento ancorada no crédito bancário, mas em desaceleração.

Este livro, disponibilizado pelo Ipea e elaborado com a colaboração de vários professores de diversas universidades brasileiras, sob a coordenação de Marcos Antonio Macedo Cintra, Edison Benedito da Silva Filho e Eduardo Costa Pinto, estimula o debate sobre as principais características do “modelo de desenvolvimento chinês” e as céleres transformações ocorridas no “socialismo de mercado”, ou uma das formas existentes de organização do capitalismo na China contemporânea. Este debate entre funcionários públicos, formuladores de políticas, empresários, sindicatos, partidos políticos, acadêmicos, jornalistas e estudantes pode ser frutífero para alimentar a discussão sobre um novo desenho de desenvolvimento para o Brasil, projeto que deverá implicar mudanças na inserção internacional do nosso país, nas dimensões comercial, produtiva e financeira.

Ernani Teixeira Torres Filho

Professor associado do Instituto de Economia da Universidade
Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)



CHINA EM TRANSFORMAÇÃO DIMENSÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO

Marcos Antonio Macedo Cintra
Edison Benedito da Silva Filho
Eduardo Costa Pinto
(Organizadores)

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



CHINA EM TRANSFORMAÇÃO DIMENSÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS DO DESENVOLVIMENTO

Marcos Antonio Macedo Cintra
Edison Benedito da Silva Filho
Eduardo Costa Pinto
(Organizadores)

ipea

Rio de Janeiro, 2015

China em transformação : dimensões econômicas e geopolíticas
do desenvolvimento / Marcos Antonio Macedo Cintra,
Edison Benedito da Silva Filho, Eduardo Costa Pinto
(Organizadores) – Rio de Janeiro : Ipea, 2015.
594 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-257-8

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Investimentos. 3. Inovações
Tecnológicas. 4. China. I. Cintra, Marcos Antonio Macedo. II.
Silva Filho, Edison Benedito da. III. Pinto, Eduardo Costa. IV.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.951

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste livro é o desenho *Contemplação*, de Eduardo Ventura, de 2010. Eduardo Ventura – um artista carioca em plena atividade criativa – retrata em sua obra o indivíduo isolado e, simultaneamente, imerso nas grandes cidades contemporâneas. Seus personagens parecem tentar compreender as transformações da vida cotidiana nas sociedades urbanas. Um vendaval passa e, perplexos, ficamos em contemplação solitária. O célere movimento das mudanças sociais, tecnológicas, climáticas e patrimoniais vai nos engolfando a todos, exigindo reflexão para sair da apatia paralisante.

Os organizadores do livro agradecem ao autor o direito de uso da imagem de sua obra.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

PREFÁCIO	9
-----------------------	---

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	----

Marcos Antonio Macedo Cintra

Edison Benedito da Silva Filho

Eduardo Costa Pinto

PARTE I – INSERÇÃO PRODUTIVA

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS DE FOMENTO À ASCENSÃO DA CHINA NAS CADEIAS DE VALOR GLOBAIS	45
--	----

Isabela Nogueira de Moraes

CAPÍTULO 2

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA ENTRE A CHINA E O VIETNÃ: ESTRATÉGIA CHINA <i>PLUS ONE</i>, INVESTIMENTOS E CADEIAS GLOBAIS	81
---	----

Eduardo Costa Pinto

CAPÍTULO 3

RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE CHINA E MALÁSIA: COMÉRCIO, CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO E A INDÚSTRIA DE SEMICONDUTORES	127
---	-----

Esther Majerowicz Gouveia

PARTE II – INVESTIMENTO, ENERGIA E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA

CAPÍTULO 4

INDUSTRIALIZAÇÃO, DEMANDA ENERGÉTICA E INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NA CHINA	189
--	-----

Alexandre Palhano Corrêa

CAPÍTULO 5

DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CHINA: INVESTIMENTOS, SALÁRIOS E RIQUEZA NA ERA DA SOCIEDADE HARMONIOSA237

Isabela Nogueira de Moraes

PARTE III – FINANÇAS

CAPÍTULO 6

AS FINANÇAS GLOBAIS E O DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO CHINÊS: UM MODELO DE GOVERNANÇA FINANCEIRA GLOBAL CONDUZIDO PELO ESTADO277

Leonardo Burlamaqui

CAPÍTULO 7

SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS: CONFORMAÇÃO, TRANSFORMAÇÕES E CONTROLE335

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

CAPÍTULO 8

SISTEMA BANCÁRIO CHINÊS: EVOLUÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO RECENTE391

Simone Silva de Deos

CAPÍTULO 9

O SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS: A GRANDE MURALHA.....425

Marcos Antonio Macedo Cintra e Edison Benedito da Silva Filho

PARTE IV – INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E PODER MILITAR

CAPÍTULO 10

AS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA CHINA493

José Eduardo Cassiolato e Maria Gabriela von Bochkor Podcameni

CAPÍTULO 11

MODERNIZAÇÃO MILITAR NO PROGRESSO TÉCNICO E NA INOVAÇÃO INDUSTRIAL CHINESA521

Nicholas M. Trebat e Carlos Aguiar de Medeiros

CAPÍTULO 12

A ASCENSÃO NAVAL CHINESA E AS DISPUTAS TERRITORIAIS MARÍTIMAS NO LESTE ASIÁTICO551

Rodrigo Fracalossi de Moraes

APRESENTAÇÃO

A partir do programa das Quatro Modernizações – agricultura, indústria, tecnologia e exército –, a China articulou uma estratégia de crescimento e de desenvolvimento socioeconômico, que visava gerar emprego e renda para sua população e, simultaneamente, recuperar seu papel na economia e no cenário geopolítico internacional. Para isso, o país promoveu políticas nacionais de industrialização associadas ao movimento de expansão da economia global, liderada pelos Estados Unidos, e se transformou na segunda maior economia do mundo. Detentora da maior corrente de comércio global (exportações mais importações) e das maiores reservas internacionais, bem como do segundo maior orçamento militar do mundo, a China retirou mais de 600 milhões de pessoas da situação de pobreza, contribuindo para 70% das conquistas mundiais na área de eliminação da pobreza.

Este livro, elaborado pela equipe do Ipea em parceria com pesquisadores de diversas universidades e instituições brasileiras, procura identificar as políticas e as estratégias que possibilitaram esse desenvolvimento extraordinário em um período de tempo tão estreito. Busca ainda explicitar a dinâmica deste novo centro nacional de acumulação de capital e de poder militar – a China e seu entorno asiático. Visa também avançar na compreensão dos movimentos mais recentes criados exatamente pela dimensão adquirida por sua economia – “fábrica do mundo” –, pela introdução crescente do progresso técnico e pela modernização do aparelho militar, que permitem ao país estender sua liderança na produção, no comércio e nas finanças internacionais, desencadeando uma mudança estrutural no funcionamento da economia mundial, mas também na geopolítica regional e global.

A discussão sobre esse deslocamento do centro de gravidade da economia e da política mundial para a região sino-asiática pode ser bastante útil para o debate e os desafios postos à retomada do crescimento e do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Sobre as cadeias produtivas, por exemplo, a experiência chinesa demonstra que é possível se integrar a elas por meio de políticas de atração de investimento estrangeiro direto e reconstruí-las a partir de sua própria capacidade de expansão e de inovação tecnológica endógena. Esta posição está explícita no discurso do primeiro-ministro Li Keqiang, no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 21 de janeiro de 2015: “Precisamos construir cadeias globais de valor e aproveitar a oportunidade de uma nova revolução tecnológica”.

A definição de objetivos estratégicos – geoeconômicos e geopolíticos – de curto, médio e longo prazo mostrou-se crucial para se alcançar essa trajetória bem-sucedida de desenvolvimento interno e de projeção externa de seu poder econômico, financeiro, político, diplomático e militar.

Jessé Souza
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PREFÁCIO

Valdemar Carneiro Leão¹

O vertiginoso crescimento da economia chinesa nos últimos trinta anos redesenhou o mapa do comércio internacional e está redesenhando o de fluxos de investimentos. Ainda não são comparáveis, nem em escala nem em velocidade, os efeitos dessa dinâmica econômica na distribuição do poder mundial, mas já se tornaram lugar-comum referências à mudança do principal eixo geopolítico do Atlântico para o Pacífico. Outras economias emergentes também atuam nessas reconfigurações, mas é inegável que o gigantismo da China sobressaia como o fenômeno de maior alcance.

Os números chineses são superlativos. A participação do produto interno bruto (PIB) da China quintuplicou de 2,5% do PIB mundial em 1983 para 13,5% em 2014. A participação chinesa nas exportações mundiais decuplicou de 1,2% para 12,1% no mesmo período. O país transformou-se na “fábrica do mundo”. Alçou-se à posição de segunda maior economia, de maior exportador, de segundo maior importador e de detentor das maiores reservas internacionais, atualmente na faixa de US\$ 3,8 trilhões.

A taxa de poupança da China – parcialmente resultante de deficiências do sistema previdenciário – situa-se em torno de extraordinários 50% do PIB, dos quais 13% revertem em obras de infraestrutura. Algumas destas, popularizadas pela mídia, não deixam de causar admiração: a maior ponte de travessia marítima, o mais longo gasoduto, a transposição de água do sul para o norte em um percurso de 2.400 quilômetros e a maior rede de trens de alta velocidade (14 mil quilômetros em 2024, mais que todo o sistema europeu), entre outras proezas da engenharia. Recentemente, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma da China aprovou US\$ 115 bilhões (R\$ 299 bilhões) para 21 novos projetos, inclusive aeroportos, ferrovias e expansão da malha de alta velocidade.

Nos últimos cinco anos, a China tem sistematicamente recebido um volume de investimento direto estrangeiro superior a US\$ 100 bilhões anuais (US\$ 120 bilhões em 2014), reflexo de seu poder de atração como mercado e como base de produção para o mundo. O país está, no entanto, na iminência de tornar-se exportador líquido de capital, caso se concretizem, neste ano, os prognósticos de

1. Embaixador do Brasil na República Popular da China.

que os investimentos chineses no exterior podem transpor a marca de US\$ 130 bilhões. Concentrados primeiramente em indústrias extrativas, esses investimentos não tardaram a expandir-se para fusões e aquisições na Europa e nos Estados Unidos, em busca de marcas e de tecnologia. É um processo que se soma a outros, alimentados internamente, e contribui para a ascensão do país nas cadeias globais de valor.

É visível a participação crescente de produtos de maior valor agregado nas vendas externas chinesas. A exportação de produtos e serviços de alta tecnologia, como o são os equipamentos de telecomunicações e a construção de ferrovias que operam trens de alta velocidade, é um dos principais vetores que têm entre seus alvos a modernização da infraestrutura de países em desenvolvimento, na Ásia, na África e na América Latina. O Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, recém-lançado, inclusive com a participação do Brasil como um dos membros fundadores, não deixará de ser um elemento a mais nessa dinâmica, não por conferir privilégios à China, mas porque agilizará o lançamento de novos projetos em uma região em que a competitividade chinesa desfruta de vantagem natural.

Em 2014, a partir das decisões tomadas pela Terceira Plenária do Comitê Central do Partido Comunista, a China deu início a um profundo processo de reforma. O partido reconheceu que seu modelo de crescimento, calcado em investimentos maciços (infraestrutura, capital fixo e incorporação imobiliária), era insustentável. A desaceleração da economia global e o encolhimento dos mercados externos colocaram em evidência vulnerabilidades que há muito vinham sendo apontadas: decisões de investimento sem adequada análise custo-benefício, ameaça de uma bolha imobiliária de proporções gigantescas, endividamento generalizado dos governos locais por meio de títulos de dívida pública de lastro duvidoso e um passivo ambiental preocupante.

As reformas que passaram a ser implementadas visam a uma mudança radical: a transição de uma economia articulada em torno do binômio investimento-exportações para um modelo que terá de encontrar sua força motriz no crescimento da renda, no consumo privado, nos serviços e na recuperação do meio ambiente. As metas de crescimento anual de dois dígitos cederão lugar a taxas em torno de 7%. É o que vem sendo chamado de o “novo normal” chinês. O governo almeja, para o final desta década, uma sociedade “moderadamente próspera” (nas palavras do presidente Xi Jinping) e uma economia mais sintonizada com as forças de mercado. Qualitativamente, a China terá, no novo figurino, uma produção menos movida pelo uso “extensivo dos fatores de produção” e mais pelo uso “intensivo da inovação”.

Essa metamorfose, que não seria trivial em nenhuma economia, encontrará obstáculos de escala comparável às dimensões do país. Entre tantos outros,

destaca-se a difícil calibragem que o governo terá de fazer para conciliar, de um lado, ajustes na produção, saneamento financeiro e queda na taxa de crescimento e, de outro, a imperiosa necessidade de criar 10 milhões de postos de trabalho por ano nas cidades. É este o número de migrantes chineses que anualmente deixa a zona rural para somar-se à população urbana. A China se lança em um projeto de autorreinvenção semelhante ao que foi deflagrado por Deng Xiaoping em 1978, que gerou o gigante que aí está.

O Brasil sentiu, de forma benigna, os efeitos do avassalador crescimento chinês. Desde 1974, quando estabelecidas as relações diplomáticas entre os dois países, foi sendo construído um vasto conjunto de arranjos e acordos de cooperação em diversas áreas, inclusive em ciência e tecnologia, em que o exemplo mais eloquente é o programa espacial sino-brasileiro, responsável pelo lançamento de três satélites de observação de recursos terrestres (China-Brazil Earth Resources Satellite – CBERS). A relação comercial mostrou-se, de longe, a mais dinâmica. As exportações brasileiras para a China saltaram de US\$ 1 bilhão em 2000 para US\$ 40,6 bilhões em 2014, ao mesmo tempo que as importações de produtos chineses pelo Brasil passaram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 37,3 bilhões. Em 2009, a China tornou-se nosso principal parceiro comercial. Em 2014, quando se celebrou o quadragésimo aniversário do estabelecimento de relações diplomáticas, o presidente Xi Jinping realizou uma visita de Estado ao Brasil, e os dois governos reafirmaram a vontade de seguir expandindo, quantitativa e qualitativamente, esse relacionamento.

Embora inegáveis os benefícios que ambas as economias têm auferido do intercâmbio comercial, o Brasil tem reiterado seu objetivo de desenvolver com a China uma relação comercial menos assimétrica. Os números revelam com clareza a assimetria. As exportações brasileiras de produtos básicos, especialmente soja, minério de ferro e petróleo, compõem, dependendo do ano, algo entre 75% e 80% da pauta, ao passo que as importações brasileiras consistem, aproximadamente, em 95% de produtos industrializados chineses, que vão desde os mais variados bens de consumo até máquinas e equipamentos de alto valor. A venda de aviões da Embraer à China, com cifras expressivas tanto no segmento de jatos regionais como no de jatos executivos, é uma das pouquíssimas exceções à regra. Corrigir esse padrão de comércio não depende apenas da vontade dos governos. Será preciso que outros atores do setor produtivo brasileiro encontrem o caminho que lhes permita alcançar o mercado chinês com a competitividade necessária.

Na vertente dos investimentos diretos, mesmo sem exibir o dinamismo do comércio bilateral, chama atenção o ritmo de crescimento da presença da China no mercado brasileiro. Neste caso, os números não são precisos porque muitas das operações de investimento direto realizam-se de forma triangular, ou seja, capitais chineses ingressam no Brasil mas se originam de praças financeiras fora da

China e acabam sendo registrados como investimentos de outros países. As cifras referentes a capitais diretamente originários da China representam apenas parte de um conjunto maior.

O Censo de Capitais Estrangeiros, levado a cabo pelo Banco Central do Brasil (BCB) para o período 2010-2012, tem procurado minimizar a distorção causada por paraísos fiscais e centros financeiros no registro desses investimentos, estabelecendo distinção entre investidor imediato e investidor final. O critério de investidor final considera o país de origem do investimento a partir da cadeia de controle do grupo econômico. Por essa metodologia, os investidores chineses acumulavam, em 2012, estoque de US\$ 10,2 bilhões sob a forma de participação no capital de empresas (dos quais US\$ 8,4 bilhões em indústrias extrativas e US\$ 137 milhões na indústria de transformação) e US\$ 1,5 bilhão em empréstimos intercompanhias.

O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC) também realizou esforço de coleta e sistematização das informações e chegou a números bastante superiores. Entre janeiro de 2007 e junho de 2012, as empresas chinesas anunciaram sessenta projetos de investimento no país, somando US\$ 68,5 bilhões. Cotejando essas cifras com informações colhidas com as próprias empresas, o CEBC estimou que US\$ 24,4 bilhões foram efetivamente investidos. O volume aplicado em 2013, último dado disponível, teria sido de US\$ 3,6 bilhões, totalizando, portanto, US\$ 28 bilhões nos últimos sete anos. O número é inferior ao que publica o American Enterprise Institute (China Global Investment Tracker), que calcula o total em US\$ 33,2 bilhões. O que importa notar, de todo modo, é que embora o estoque de investimento chinês ainda se situe abaixo daqueles de investidores tradicionais, acumulados ao longo de décadas, o fluxo anual de capitais da China vem se acelerando e atualmente já coloca o país entre os dez principais investidores no Brasil. Mantido esse ritmo, a posição chinesa no *ranking* deve continuar a subir, sobretudo se houver investimentos em infraestrutura.

Na outra ponta, são ainda modestos os investimentos brasileiros na China, não chegando a alcançar US\$ 400 milhões, de acordo com o Censo do BCB (Capitais Brasileiros no Exterior) para o período 2007-2013. O caso mais emblemático é, mais uma vez, o da Embraer, que produz jatos executivos em *joint venture* com empresa chinesa. É preciso, contudo, lembrar que o investimento estrangeiro enfrenta restrições impostas pela legislação local, sendo-lhe proibido ou limitado o acesso em número significativo de setores. Em certos casos, a autorização para investir impõe que o investidor estabeleça parcerias com empresas chinesas. Não se trata, é claro, de uma discriminação contra o capital brasileiro, visto que o arcabouço regulatório aplica-se a capital de qualquer origem. No entanto, a regulamentação brasileira é bem mais aberta que a chinesa, com reduzidíssimo número de setores sujeitos a restrições, como seria de se esperar em um país que deseja manter-se como

um dos mais importantes centros de atração de capital. Maior isonomia entre as duas regulamentações – chinesa e brasileira – somente seria possível no âmbito de um acordo bilateral de investimentos, nos moldes do que a China celebrou com a Austrália ou daquele que vem negociando com os Estados Unidos. No quadro das reformas em curso, o governo chinês está empenhado em ampliar a gama de setores de acesso desimpedido ao investidor estrangeiro, inclusive aqueles em que o capital externo é incentivado.

As reformas que a China começa a empreender suscitam indagações sobre seus desdobramentos na interação econômica com o Brasil. O que valeu para o passado pode assumir contornos diferentes no futuro. Mas os efeitos de uma China movida por novo padrão de crescimento são um ponto de interrogação não apenas para a economia brasileira, mas também para a economia global. A acentuada queda dos preços das *commodities* na segunda metade de 2014, que persiste nos primeiros meses de 2015, pode ser um sinal das reacomodações que estão por vir.

Este livro, concebido pela equipe do Ipea, somente foi possível devido à contribuição de acadêmicos de diversas universidades brasileiras. Ao discutir características do modelo de desenvolvimento chinês e as rápidas transformações ocorridas no socialismo de mercado, a obra se propõe a estimular o debate entre todos os que se interessam pelo projeto de desenvolvimento do Brasil, naquilo que decorre de nossa incontornável interação com o mundo além-fronteiras, em particular com países da dimensão e peso específico da China.

Pequim, abril de 2015.

INTRODUÇÃO

Marcos Antonio Macedo Cintra¹

Edison Benedito da Silva Filho²

Eduardo Costa Pinto³

Uma economia nacional é um espaço político transformado pelo Estado; em virtude das necessidades e inovações da vida material, num espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades podem encaminhar-se em conjunto numa mesma direção.

Fernand Braudel (1985, p. 65).

Após décadas de rápido crescimento e desenvolvimento econômico, o produto interno bruto (PIB) da China, em termos de paridade do poder de compra, alcançou US\$ 18,9 trilhões (US\$ 11,2 trilhões a preços correntes) em 2014. Com isso, superou o dos Estados Unidos, de US\$ 18,1 trilhões (em termos de paridade do poder de compra e a preços correntes), segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2015). Naturalmente, como a população chinesa é mais de quatro vezes maior, seu PIB *per capita* atingiu US\$ 11,9 mil, em termos de paridade do poder de compra (US\$ 6,9 mil a preços correntes), menos de um quarto do registrado pelos Estados Unidos (US\$ 53 mil). De todo modo, a célere trajetória de desenvolvimento – entendido como um processo contínuo de mudança estrutural promovida pela interconexão entre acumulação de capital, progresso técnico e evolução institucional – da China não tem paralelo histórico (Medeiros, 2013). Compreender e dimensionar as transformações desta sociedade de mais de 1,4 bilhão de habitantes, que se percebe a si mesma como uma civilização superior, homogênea e com pelo menos 2.300 anos de existência, não constitui uma tarefa trivial.

A estratégia militar, de aproximação com os Estados Unidos e de afastamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e a estratégia econômica, consolidada no programa das “quatro modernizações” – agricultura, indústria, tecnologia e exército –, implementadas por Deng Xiaoping, a partir de 1978, fortaleceram o Estado unitário e centralizado chinês. Este recuperou sua

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea. E-mail: marcos.cintra@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. E-mail: edison.benedito@ipea.gov.br.

3. Professor de economia política do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte do Ipea. E-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br.

condição milenar – e imperial (Império do Meio) – de guardião da unidade e do “interesse universal” do território e da civilização chinesa. Para Deng Xiaoping, o desenvolvimento do país deveria estar sempre a serviço da sua política de defesa.

Nesse movimento, o Partido Comunista Chinês (PCC), composto por 84 milhões de membros, com o controle absoluto sobre o sistema político, restaurou a legitimidade anteriormente personificada no imperador. O PCC prolongou e radicalizou uma tradição milenar, ao criar uma espécie de *dinastia mandarim*, que segue governando a China segundo os mesmos preceitos morais confucianos do período imperial (Fiori, 2013a).⁴ Isto requer um alinhamento dos interesses das burocracias sobre o bem público comum, ou seja, a estabilidade política e a garantia de uma renda real crescente e de melhores condições de vida para a população. O Estado deve dispor de uma estratégia e ter por objetivo o desenvolvimento. A autoridade política deve gerir a economia de forma a produzir mais riqueza, de maneira cada vez mais eficaz, para construir um país moderno, rico e poderoso. As políticas macroeconômica, industrial, comercial, de ciência e tecnologia, e de defesa devem estar a serviço da *grande estratégia* social e nacional, e da luta pela conquista ou *reconquista* de uma posição internacional autônoma e preeminente. A planificação estratégica visa à “harmonia”, vale dizer, ao equilíbrio de forças. Nesse sentido, os interesses privados (ou capitalistas) não devem ser poderosos o suficiente para ameaçar a supremacia incontestável do Estado, que mantém um amplo conjunto de empresas públicas e regula rigorosamente diversas esferas econômicas e as relações com o exterior. Por conseguinte, os mecanismos de mercado – a taxa de juros, a taxa de câmbio, a tributação, os preços – são um instrumento e não um fim em si mesmo; e a abertura econômica assume a condição de eficácia que conduz a uma diretriz operacional, qual seja, alcançar e ultrapassar os concorrentes estrangeiros (Li, 2015a; Aglietta e Bai, 2012, p. 17; Kroeber, 2011, p. 2).

As reformas promoveram e continuam a promover a transformação conjunta das estruturas socioeconômicas e das instituições. Em um processo recorrente, elas se retroalimentam de seus próprios êxitos e contradições, transmutando-se ao longo do percurso. Nesse sentido, o significado das reformas não é teleológico, deve ser compreendido como imanente à prática histórica (Aglietta e Bai, 2012, p. 18). Graças à permanência da autoridade política – personificada no PCC –, as reformas são graduais, orientadas por uma visão de longo prazo, avaliadas de forma pragmática e implementadas de modo experimental, o que pressupõe um processo de aprendizado – com avanços e recuos – contínuo. E, exatamente, porque se retroalimentam de seus próprios êxitos e contradições, as crises representam

4. Kissinger (2011) mostra que o império chinês foi gerido, durante séculos, por um mandarinato meritocrático e homogêneo, que se consolidou durante a dinastia Ming (1368-1644), e que sempre se pautou pela filosofia moral de Confúcio (551 a.C.-479 a.C.), com sua concepção da virtude e do compromisso ético dos governantes com o interesse universal do povo e da civilização chinesa. Ver também Aglietta e Bai (2012), Sinedino (2012) e Britto e Silva Filho (2014).

momentos de transições de uma fase para outra, contribuindo para o surgimento de novas formas ou novos modelos de organização e de gestão. Em um período de crescimento mais lento, estas contradições se explicitam em desequilíbrios e tensões políticas e sociais que ameaçam a “harmonia”. Até que um novo compromisso político-social seja conformado, o poder eventualmente passa de um grupo de interesse para outro. Os grupos, no entanto, permanecem unidos aos objetivos gerais: a legitimidade política, a integridade do Estado unitário e o crescimento da renda da população. Em suma, o Estado chinês – e, por conseguinte, o PCC – tem se mostrado altamente flexível e inovador, com uma extraordinária capacidade de se autocorrigir e de se reinventar (Fiori, 2013a).

No momento atual, apreende-se que as contradições do “regime de crescimento” desencadeiam um novo período de *transição interna*. A despeito da desaceleração, a economia chinesa permanece uma das mais dinâmicas do mundo – taxa de crescimento de 7,4% em 2014 – e continua a criar de 12 milhões a 13 milhões de postos de trabalho urbanos ao ano. Porém, com o avanço da taxa de investimento de 40% do PIB para 47% do PIB, o crescimento fica desequilibrado – gera capacidade ociosa em inúmeros setores produtivos – e dependente da construção de gigantescas obras de infraestrutura, da expansão do mercado imobiliário, do endividamento das províncias e dos governos locais, bem como da elevada alavancagem de alguns segmentos do setor bancário e não bancário. Busca-se, então, um novo “regime de crescimento” sustentável, ancorado em um crescimento menos intensivo em capital e em energia, bem como um novo contrato social para a redução das desigualdades sociais e regionais, e a implementação de uma maior cobertura nos sistemas de saúde pública e de previdência. A provisão de bens públicos “universais”, o desenvolvimento de uma urbanização e de uma industrialização com menor impacto sobre o meio ambiente, e a ampliação da renda e do consumo da população são os pilares do planejamento estratégico que visam transformar – ou seja, reformar – o “regime de crescimento” nos próximos anos.⁵ Evidentemente, em um processo de transição emergem conflitos de interesses e geram-se repercussões políticas para a estrutura do governo. Nas palavras do presidente Xi Jinping, em entrevista (Safatle e Rittner, 2014, grifo nosso):

É provado pelos fatos que, sem *reforma e abertura*, não teríamos a China de hoje, para já não dizer do seu futuro. Por meio de reformas, temos resolvido uma série de problemas importantes. Daqui para frente, insistiremos em usar o mesmo instrumento para superar as dificuldades e desafios no nosso caminho. Temos definido a meta de “dois centenários”. Isto é, duplicar até 2020 [quando o Congresso Nacional do Povo celebra seu centenário] o PIB e a renda *per capita* na base de 2010 e consumir a construção integral de uma sociedade modestamente próspera, e culminar em meados do presente século [2049, quando a República Popular da China comemora

5. Ver, entre outros, WB, DRC e PRC (2012).

seu centenário] a transformação do nosso país num país socialista *moderno, próspero, poderoso, democrático, civilizado e harmonioso, concretizando o sonho chinês de grande rejuvenescimento da nação chinesa*.⁶ Estamos no processo de aprofundar de maneira integral as reformas, aprimorar e desenvolver o sistema socialista com peculiaridades chinesas e promover a modernização do sistema e capacidade da governança do país. Vamos implementar de modo coordenado as *reformas dos sistemas econômico, político, cultural, social, de civilização ecológica* e construção do partido.

Simultaneamente a este vertiginoso dinamismo interno, a China expande sua capacidade de projetar poder econômico, financeiro, político, diplomático e militar. Assim, ocupa posições cada vez mais relevantes no tabuleiro geoeconômico e geopolítico asiático e global. As relações da China com o resto do mundo são redefinidas, o que desencadeia um processo de *transição internacional* ou uma reconfiguração da ordem mundial.⁷ Pequim permanece um ator relevante e busca ampliar sua influência nas instituições internacionais existentes, mas também promove e financia estruturas paralelas – “*its own trade deal, its own development bank and its own regional-security grouping*”, conforme a revista *The Economist* (Bridge..., 2014). O objetivo deste esforço é ampliar sua autonomia para sustentar a capacidade de defesa interna perante as ameaças estrangeiras e expandir sua esfera de influência para além da Ásia. Assim, participa das organizações internacionais e regimes multilaterais existentes e constrói estruturas suplementares – em parte complementares, em parte competitivas –, procurando reorganizar a ordem internacional, a partir de suas perspectivas e de seus interesses estratégicos (Heilmann *et al.*, 2014, p. 1). Simultaneamente, consolida mudanças estruturais de longo prazo. Primeiro, amplia o comércio com os países em desenvolvimento da Ásia e do resto do mundo, e inversamente, reduz relativamente o comércio com o Japão e com o Ocidente. Segundo, neste movimento de aprofundamento dos vínculos comerciais e de investimento com os países em desenvolvimento, moderniza o conteúdo tecnológico das suas exportações e de suas empresas.

6. No contexto da política externa, o *Chinese dream* – “*the great rejuvenation of the Chinese people*” – codifica a restauração de uma posição histórica dominante da China na Ásia (Miller, 2014, p. 3). Fiori (2013b) argumenta que “o Império Han (...) estendeu sua influência a Coreia, Mongólia, Vietnã e Ásia Central, chegou ao Mar Cáspio e inaugurou a famosa ‘rota da seda’”. Foi neste período que o império chinês concebeu o seu ‘sistema hierárquico-tributário’ de relacionamento com os povos vizinhos que aceitassem manter sua autonomia em troca do reconhecimento da superioridade da civilização chinesa. Um ‘modelo de relacionamento’ que se transformou em uma ‘rotina milenar’, dentro do mundo sinocêntrico, até meados do século XIX”. Argumenta ainda que, atualmente, a China estaria “reconstruindo o seu antigo ‘sistema hierárquico-tributário’, dentro e fora do antigo mundo sinocêntrico”. Segundo a revista *The Economist* (Bridge..., 2014, grifo nosso): “*In China even a handshake is an expression of power. When Xi Jinping met Barack Obama in Beijing this week at the Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC) summit, Mr Xi stood on the right, his body open towards the cameras in an attitude of confident strength. The visitor was required to approach him, as if paying tribute, from the left, shoulder defensively towards the photographers*”. Ver também Kissinger (2011).

7. Para um panorama da participação brasileira no reordenamento global, ver Hirst (2014). Evidentemente, as crises na Ucrânia e no Oriente Médio requerem uma concentração de esforços dos Estados Unidos e favorecem os movimentos geopolíticos da China. Não se deve esquecer que a crise na Ucrânia reaproximou Moscou de Pequim. Em maio de 2014, as estatais Gazprom e China National Petroleum Corporation assinaram um acordo de US\$ 400 bilhões para o fornecimento de energia (38 bilhões de metros cúbicos de gás para a China por ano) por trinta anos. A parceria estratégica China-Rússia estende-se para além do campo da energia, envolvendo as finanças (corporações de energia e bancos estatais russos operando em Hong Kong) e a tecnologia militar.

As finanças são, claramente, um instrumento do poder político que a China utiliza para impulsionar e proteger sua economia, garantir o suprimento de *commodities* – agrícolas, minerais e energéticas – e adquirir tecnologias cruciais para seu desenvolvimento econômico e militar. A moeda e o sistema financeiro chinês permanecem relativamente imunes à instabilidade do mercado monetário e financeiro internacional. Todavia, delineia-se um movimento de ampliação do uso de sua moeda – o renminbi (RMB)⁸ – em operações de comércio e de investimento externo. Segundo a plataforma de pagamento global, Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Mundiais (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication – Swift), o renminbi se tornou a quinta moeda mais utilizada em dezembro de 2014. A moeda chinesa respondeu por 2,17% das operações de pagamento internacionais; antecedida pelo iene japonês, que foi usado em 2,69% das transações; pela libra esterlina, em 7,92%; pelo euro, em 28,30%; e pelo dólar, em 44,64% (Noble, 2015).⁹ Entre outras ações de cooperação financeira em favor da internacionalização do renminbi, destaca-se o que segue.

- 1) Acordos de troca direta de renminbi por dez outras moedas.
- 2) Tratados de compensação de operações internacionais de renminbi com onze centros financeiros – Londres, Frankfurt, Paris, Luxemburgo, Toronto, Doha, Sydney, Seul, Macau, Taiwan e Cingapura.
- 3) Autorização de sete cotas específicas de Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado em Renminbi (RMB Qualified Foreign Institutional Investor – RQFII), que permite investidores institucionais estrangeiros utilizar os fundos *offshore* de renminbi para investir no mercado de capitais chinês e no mercado interbancário de títulos.
- 4) Acordos de troca (*swap*) de moedas com 26 bancos centrais.
- 5) Um sistema de pagamento independente para as operações em renminbi – China International Payment System (Cips) –, uma alternativa à plataforma Swift. Por este sistema, bancos fora da China poderão realizar compensação em renminbi diretamente com o Banco Central da China (People’s Bank of China – PBC).¹⁰

8. RMB é a abreviação da moeda chinesa renminbi – “moeda do povo” –, cuja unidade básica é o iuane. CNY é o código monetário oficial da moeda chinesa negociada no mercado nacional, oficialmente lançada em 1949 pela República Popular da China. Em 2009, começou a funcionar um mercado de renminbi em Hong Kong, com o código monetário CNH.

9. Enfatiza-se que as empresas chinesas estão fortemente expostas ao dólar: mais de 80% da dívida externa registrada estão denominados em dólares ou dólares de Hong Kong; apenas 10%, em euros ou ienes. Ao mesmo tempo, 75% das operações de pagamentos relacionadas ao comércio exterior ocorrem em dólares ou dólares de Hong Kong; 22% em renminbi; e apenas 3% em euros ou ienes (Long, 2015b, p. 2). Para mais detalhes sobre as políticas de internacionalização do renminbi ver BIS (2013), Cintra e Martins (2013), Vallée (2012), Cohen (2012), Eichengreen (2011), Subacchi (2010).

10. Para outras informações sobre o tema, ver Hooley (2013, p. 309).

Além disso, procura-se transformar a praça financeira de Xangai em um centro financeiro global. Além do mercado de ações, já estão em operação mercados futuros de petróleo, gás natural e produtos petroquímicos, e uma plataforma de negociação de ouro. Desde novembro de 2014, começou a funcionar a conexão entre a Bolsa de Valores de Xangai e a de Hong Kong (*cross-border share trading scheme*). Com isso, os investidores estrangeiros podem transacionar ações de 560 companhias chinesas – aquelas que compõem os índices SSE 180 e SSE 380, da Bolsa de Valores de Xangai – por meio de corretoras de Hong Kong. Por seu turno, os investidores chineses podem transacionar ações em Hong Kong – de empresas componentes dos índices Hang Seng Composite Large Cap (78) e Small Cap (163) – por meio de corretoras domésticas. O volume agregado das operações foi definido em RMB 300 bilhões ou US\$ 48 bilhões, calculado no final do dia. Trata-se de mais uma etapa da abertura da conta de capital e da internacionalização do sistema financeiro chinês. Como sugere Howie (2014, p. 3): “*the biggest change is for foreign investors in domestic Chinese stocks, who will face a radically simpler and more open regime than they do now*”. Consolida-se também um sistema de pagamento nacional e internacional – o cartão de crédito e débito bancário UnionPay ou China UnionPay –, já aceito em 141 países (inclusive no Brasil, dada a associação com o Banco Itaú) e emitido em trinta países. Desde 2002, a empresa já emitiu mais de 4,5 bilhões de cartões (Ninio, 2015).

A partir de junho de 2013, começou a funcionar uma agência de classificação de risco de crédito – Universal Credit Rating Group –, projeto desenvolvido por três agências (Dagong Global Credit, RusRating e Egan-Jones Rating). Sediada em Hong Kong, a nova agência tem o objetivo de solidificar um sistema de classificação de risco asiático. Os países-membros do BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – negociaram também um Arranjo Contingente de Reserva, no valor de US\$ 100 bilhões, para o qual a China contribui com US\$ 41 bilhões; Brasil, Rússia e Índia, com US\$ 18 bilhões cada um; e África do Sul, com US\$ 5 bilhões.¹¹ O acordo é similar à Iniciativa Chiang Mai de troca de moedas entre os países asiáticos (Asean+3),¹² no montante de US\$ 240 bilhões. Para esta iniciativa, a contribuição da China equivale a 32% do total, fatia idêntica à do Japão. A Coreia do Sul responde por 16% das contribuições, e os países da Asean, pelos 20% restantes. O acordo do BRICS, assim como a iniciativa asiática, possui

11. O acesso aos recursos está sujeito a limites máximos iguais a um múltiplo do compromisso individual de cada país, estipulado da seguinte forma: *i*) a China terá um multiplicador de 0,5; *ii*) o Brasil, a Rússia e a Índia terão um multiplicador de 1; e *iii*) a África do Sul terá um multiplicador de 2. O acesso a 30% do máximo para cada país está sujeito apenas à concordância dos países-membros. O acesso aos 70% restantes do máximo está sujeito a “evidências da existência de um acordo em curso entre o FMI” e o país demandante, “que envolva um compromisso do FMI em prover financiamento para a Parte Requerente com base em condicionalidades, bem como o cumprimento pela parte requerente dos termos e condições do acordo” (Brasil, 2014a). Para outras informações, ver Griffith-Jones, Fritz e Cintra (2014a).

12. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean) é formada por Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

dispositivos que regulam o acesso aos recursos pelos demandantes: até determinada quantia, o acesso é livre, bastando haver a solicitação; acima deste valor, torna-se necessário fornecer algum tipo de garantia – vale dizer, um acordo com o FMI.

A China promove também a transformação de um histórico centro financeiro internacional, Hong Kong, para projetar o seu poder monetário e financeiro ao restante do mundo. Como a moeda chinesa não é plenamente conversível, o governo utiliza Hong Kong – com a criação de um mercado *offshore* de renminbi para não residentes – a fim de permitir que bancos, corporações e investidores institucionais estrangeiros detenham depósitos, tomem empréstimos (comerciais e emissão de bônus) e liquidem transações comerciais em renminbi, sobretudo entre os países do entorno asiáticos. O mercado de renminbi em Hong Kong (CNH) ainda é bastante incipiente e sujeito a uma variação considerável da liquidez; portanto, apresenta alta volatilidade.¹³ De todo modo, o governo chinês está determinado a expandir o uso do renminbi no exterior, enquanto flexibiliza o mercado de câmbio doméstico. A mudança no regime de gestão da taxa de câmbio é crucial. A partir de abril de 2014, o PBC passa a orquestrar uma banda diária de flutuação de 2% para cima e para baixo, com a preocupação de evitar novas desvalorizações acentuadas do renminbi, pois “*China’s regional and global geostrategic goals require it to maintain a strong currency*” (Long, 2015b, p. 1), estável e que opere como âncora para as moedas regionais. Finalmente, o governo chinês pleiteia a introdução do renminbi na cesta de moedas que compõem os Direitos Especiais de Saque (Special Drawing Rights – SDRs), um ativo de reserva cambial complementar mantido pelo FMI. A inclusão representaria um reconhecimento simbólico de que o renminbi seria verdadeiramente uma moeda-reserva internacional (Zhang e Shi, 2015, p. 2).¹⁴

A conversibilidade do renminbi pressupõe o aprofundamento do mercado doméstico de títulos de dívida; a capacidade de grandes investidores institucionais nacionais gerirem a poupança das famílias em carteiras diversificadas de ativos; e a acomodação de investidores estrangeiros nos mercados de ativos financeiros domésticos em condições de riscos gerenciáveis. Poderá pressupor também a vontade política dos países do Leste Asiático de lançar uma iniciativa mais ambiciosa que a Chiang Mai e criar uma área de cooperação monetária que apoie a internacionalização das moedas nacionais da região. Uma internacionalização das moedas e uma cooperação regional a fim de preservar a paridade das taxas de

13. Além do centro *offshore* de renminbi em Hong Kong – que concentrava 55% dos depósitos em dezembro de 2014 –, prosperaram outros, tais como Macau, Taiwan, Cingapura e Coreia do Sul. Todos estes centros acumulavam RMB 1,8 trilhão em depósitos, o equivalente a 1,5% dos depósitos na China. Provinham de uma saída líquida de renminbi dados os pagamentos das importações realizadas pelas companhias chinesas (Long, 2015a). Ver também Funke *et al.* (2015).

14. Na hipótese de entrada do renminbi na composição dos SDRs, provavelmente, a moeda chinesa deixará de estar indexada (*pegged exchange rate*) ao dólar, ficando mais volátil, dada a maior determinação da taxa de câmbio pelo mercado e a menor intervenção do banco central. Uma revisão sobre moedas componentes dos SDRs pode ocorrer após 30 de setembro de 2016. Na revisão de 2010, a participação das moedas era: dólar (41,9%), euro (37,4%), libra esterlina (11,3%) e iene (9,4%).

câmbio cruzadas (*cross-exchange rates*) reduziriam substancialmente a possibilidade de desvalorizações competitivas. Além disso, facilitariam a integração dos países vizinhos em sua economia doméstica e promoveriam a disseminação do renminbi pela região mais dinâmica do mundo (Aglietta e Bai, 2012, p. 211).

Fiel ao método gradualista, o governo vem aprofundando as conexões do sistema financeiro doméstico com o internacional passo a passo, com mudanças incrementais – graduais e cumulativas. Hong Kong e Xangai se transformam em áreas de experimentação sobre os impactos da progressiva liberalização do renminbi e da abertura da conta de capital. Simultaneamente, fortalece-se a posição do PBC, que busca acelerar a reforma do sistema financeiro doméstico, sobretudo a precificação dos instrumentos financeiros e a gestão de riscos, uma vez que as instituições chinesas, ao serem confrontadas por práticas internacionais, podem mudar seu comportamento e tornarem-se mais competitivas. Isto permitiria também aos investidores institucionais chineses gerir portfólios diversificados, sendo capazes de exportar capitais e conter as pressões por acumulação de reservas em dólar. Assim, as reformas dos mercados financeiros nacionais e a abertura da conta de capital são mudanças estruturais das finanças chinesas, que procuram adaptá-las para a nova fase econômica do país e do mundo. Salienta-se, no entanto, que o aprofundamento da internacionalização de um sistema financeiro em uma economia com elevada taxa de investimento baseada em crédito bancário e em processo de desaceleração deverá requerer um monitoramento ainda mais fino das variáveis macroeconômicas – juros, câmbio e fisco –, e dos instrumentos macroprudenciais – requerimentos de capital das instituições financeiras, grau de alavancagem dos agentes financeiros e não financeiros, grau de liquidez dos mercados etc. –, levando a reavaliações e revisões renitentes na forma e na velocidade da liberalização da conta de capital pelas autoridades econômicas.

Não se pode deixar de mencionar ainda a criação do Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, com sede em Xangai e capital total de US\$ 100 bilhões, em julho de 2014. Inicialmente, serão subscritos US\$ 50 bilhões, de forma paritária entre os cinco sócios. O banco terá foco no financiamento da infraestrutura (estradas, eletricidade, ferrovias etc.) dos países em desenvolvimento (nos dois primeiros anos, os financiamentos serão limitados aos cinco países-membros).¹⁵ Em outubro de 2014, ocorreu o lançamento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank). Sediado em Pequim, o banco intergovernamental também terá capital de US\$ 100 bilhões, dos quais US\$ 29,8 bilhões serão subscritos pela China, US\$ 8,4 bilhões pela Índia e US\$ 6,5 bilhões

15. O primeiro escritório regional será estabelecido na África do Sul. A ordem de rotatividade na presidência da nova instituição será: Índia, Brasil, Rússia, África do Sul e China, com permanência de cinco anos para cada país no cargo (Brasil, 2014b). Para outras informações, ver Griffith-Jones (2014) e Griffith-Jones, Fritz e Cintra (2014b).

pela Rússia.¹⁶ Com 57 países-membros, terá como objetivo financiar projetos de infraestrutura na região.¹⁷ O banco intergovernamental procura dissipar os temores dos países fronteiriços de uma excessiva dependência financeira da China. Os projetos financiados pelas instituições de desenvolvimento plurilaterais ampliam a confiança nos contratos celebrados pelas empresas chinesas mais que as operações de empréstimos bilaterais.¹⁸ O financiamento de projetos de infraestrutura por meio do novo banco dotará a integração asiática de novo impulso, e a China gozará de acesso privilegiado a recursos naturais estratégicos, além de potenciais mercados consumidores. Estas novas instituições multilaterais de crédito – as primeiras no campo financeiro internacional que escapam inteiramente aos desígnios das finanças pública e privada anglo-americanas, mesmo sem confrontá-las – ampliam o poder financeiro chinês.¹⁹ Elas permitem, por exemplo, o estabelecimento de novas prioridades, princípios e procedimentos para a assistência ao desenvolvimento nacional, regional e multilateral. Enfim, Pequim vai tecendo uma rede multilateral de financiamento e de pagamento em renminbi, uma estrutura internacional paralela, formada por uma série de organizações e de mecanismos financeiros.

Na esfera de comércio e investimentos, a China assinou onze acordos bilaterais de livre comércio (com Paquistão, Chile, Nova Zelândia, Cingapura, Peru, Hong Kong, Macau, Costa Rica, Islândia, Suíça e os países da Asean). Com Sri Lanka, Austrália e Coreia do Sul, as negociações estão em fases finais. Também negocia a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership RCEP) – um acordo de livre comércio trilateral entre China, Japão e Coreia do Sul, que envolve também os dez países da Asean, além de Austrália, Índia e Nova Zelândia. Planejado para ser concluído até o final de 2015, englobará

16. Os 37 países-membros regionais – Arábia Saudita, Austrália, Azerbaijão, Bangladesh, Brunei, Camboja, Catar, Cazaquistão, China, Coreia do Sul, Emirados Árabes, Filipinas, Geórgia, Índia, Indonésia, Irã, Israel, Jordânia, Kuwait, Laos, Malásia, Maldivas, Mianmar, Mongólia, Nepal, Nova Zelândia, Omã, Paquistão, Quirguistão, Rússia, Cingapura, Sri Lanka, Tailândia, Tajiquistão, Turquia, Uzbequistão e Vietnã – subscreverão US\$ 75 bilhões. Os US\$ 25 bilhões restantes serão subscritos por vinte países de fora da região: África do Sul, Alemanha (US\$ 4,5 bilhões), Áustria, Brasil (US\$ 3,2 bilhões), Dinamarca, Espanha, Egito, Finlândia, França (US\$ 3,4 bilhões), Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polónia, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido (US\$ 3,1 bilhões). O Japão cedeu às pressões dos Estados Unidos e permaneceu fora do projeto.

17. O Banco de Desenvolvimento da Ásia estimou que a escassez de financiamento para infraestrutura na região monta a US\$ 8 trilhões.

18. Algumas experiências bilaterais de implantação de projetos transfronteiriços de infraestrutura – financiados por bancos de desenvolvimento chineses, com taxa de juros relativamente baixas, e construídos com equipamento e por empresas chinesas – desencadearam reações, diante dos pequenos impactos dinâmicos internos, problemas ambientais etc. Mianmar constitui um exemplo desta tendência, o que tornou os países mais cautelosos (Batson, 2015; Alves, 2013). *"In many cases, the money goes straight to Chinese contractors and does not enter the host government"* (Sanderson e Forsythe, 2013, p. xiii). A reação dos países sinaliza para a necessidade de maior cooperação das empresas e dos bancos chineses com os parceiros locais, bem como a definição de uma nova estratégia, qual seja, operar por meio de instituições multilaterais.

19. Segundo José Luís Fiori, em entrevista (Fiori, 2015): "Esta decisão não muda de forma imediata e radical a velha ordem monetário-financeira do planeta, que foi liderada em um primeiro momento pela moeda inglesa e que hoje segue sendo liderada pela moeda americana. Mas, o mais importante é a forma em que foi dado este passo, assumido como um gesto simbólico e político, e como parte de uma estratégia de construção de circuitos monetários e financeiros paralelos e de contenção, mas não necessariamente contraditórios com a ordem monetária e financeira anglo-saxônica".

3 bilhões de pessoas e 40% do comércio mundial.²⁰ Negocia ainda um tratado bilateral de investimento China-Estados Unidos, desde maio de 2013, bem como um acordo China-União Europeia, desde janeiro de 2014, destinados a cobrir todos os setores e acesso ao mercado (Heilmann *et al.*, 2014, p. 6-7).

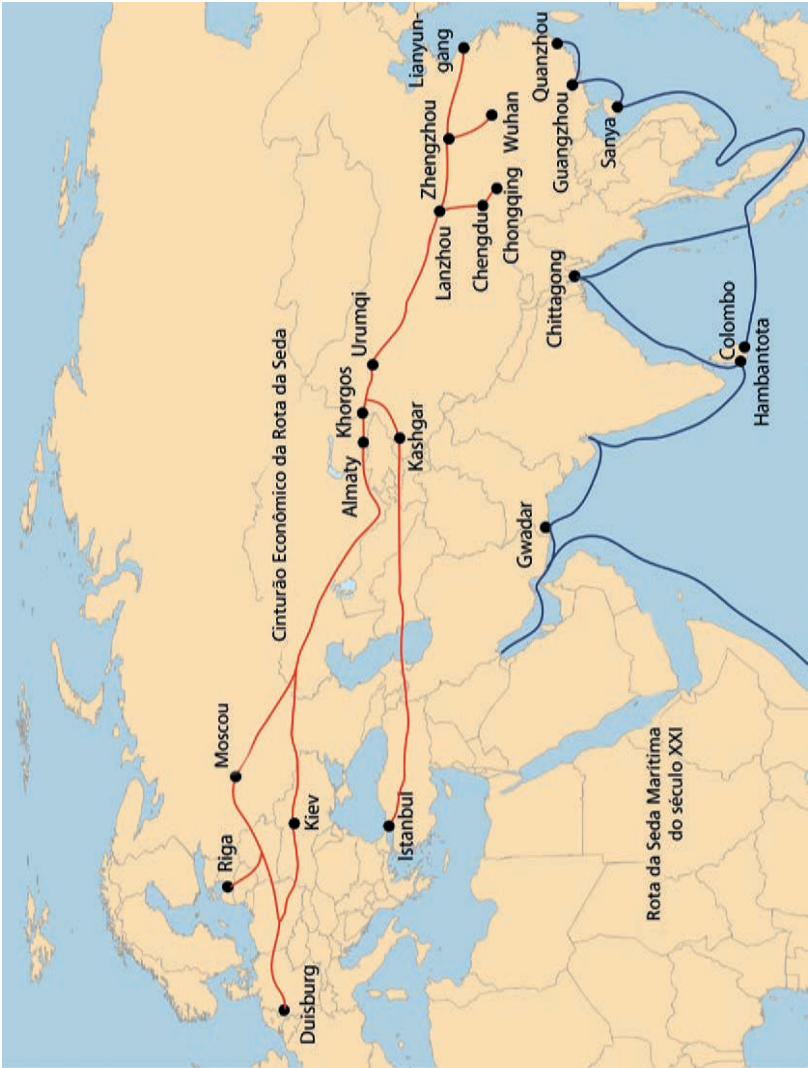
Outra dimensão em que a política chinesa se sobressai – expansão externa do seu poder e de sua influência civilizatória – é no âmbito dos megaprojetos de infraestrutura transnacional. Estima-se que as empresas chinesas – incluindo Hong Kong – investirão no exterior US\$ 1,25 trilhão durante a próxima década. Em dezembro de 2014, uma empreiteira privada de Hong Kong, em colaboração com as companhias estatais chinesas, desencadeou a construção do Canal Interoceânico da Nicarágua, estimado em US\$ 50 bilhões, com 278 km de extensão, maior e mais complexo que o Canal do Panamá. Em novembro de 2013, foi anunciado pelo presidente Xi Jinping o Cinturão Econômico da Rota da Seda (Silk Road Economic Belt), que objetiva estabelecer uma infraestrutura de grande escala, mediante uma malha ampliada de trens de alta velocidade, estradas, redes elétricas, cabos de fibra óptica e sistemas de telecomunicações, oleodutos, gasodutos etc. Tais estruturas abrirão novos corredores comerciais por terra e por mar – formando a Rota da Seda Marítima (Maritime Silk Road) – por toda a Eurásia (figura 1). Trata-se de articular, sobretudo, três cinturões (rodoviário, ferroviário e marítimo) que ligarão a China à Europa, passando por 21 países e ampliando as conexões com as economias do Leste da Ásia, do Sul da Ásia, da Ásia Central e do Golfo Pérsico.²¹ Os portos construídos no Leste da Ásia e no Oceano Índico (Bangladesh, Sri Lanka, Mianmar e Paquistão) serviriam para impulsionar o comércio por mar, bem como desenvolver rotas alternativas ao estreito de Malaca e ao conflitivo Mar do Sul da China.²² As articulações entre os diferentes pontos da rota terrestre e marítima também seriam planejadas. A China institui, portanto, iniciativas que alavancam o papel do país no comércio e nas finanças mundiais.

20. Claramente, trata-se de um movimento contrário à tentativa de reconfiguração do comércio internacional promovida pelos Estados Unidos por meio do Acordo de Parceria Econômica Estratégica Trans-Pacífico (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement – TPSEP) e do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP).

21. Em 15 de dezembro de 2014 foi dado, em Istambul, na Turquia, o primeiro passo da “obra do século 21”. A ferrovia incluirá as seguintes nações: China, Bangladesh, Malásia, Camboja, Laos, Mongólia, Mianmar, Cazaquistão, Paquistão, Azerbaijão, Índia, Irã, Iraque, Nairóbi, Egito, Grécia, Turquia, Rússia, Alemanha, Áustria e Itália (figura 1). A construção da infraestrutura será apoiada por um Fundo da Rota da Seda de US\$ 40 bilhões patrocinados pela China; o restante dos investimentos será financiado pelo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e pelos bancos de desenvolvimento chineses, sobretudo o Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB) e o Banco de Exportação e Importação da China (China Export-Import Bank). Ver Minghao (2014).

22. Evidentemente, a Índia busca se expandir nas mesmas áreas, ampliando a competição geopolítica.

FIGURA 1
Nova Rota da Seda – terrestre e marítima – *One Belt, One Road*



Fonte: Miller (2014, p. 6).

Outros megaprojetos também estão em andamento ou concluídos. Primeiro, uma nova autoestrada, estimada em US\$ 4 bilhões, ligará Kunming, capital da província de Yunnan, à capital da Tailândia, Bangkok, passando pelo Laos. A província de Yunnan é percebida como a ponta de lança para reforçar a influência do país na bacia do Grande Mekong, onde as empresas chinesas constroem estradas, barragens e redes de energia elétrica; e investem em minas, imóveis e agricultura. Segundo, o corredor econômico China-Mianmar-Bangladesh-Índia, composto por uma autoestrada e outras infraestruturas, ligará Kunming a Calcutá, na Índia. Terceiro, um oleoduto e um gasoduto já ligam Kunming a Kyaukphyu, no litoral de Mianmar (baía de Bengala), permitindo à China alargar sua esfera de influência para o Oceano Índico.

Pequim delinea claramente uma racionalidade por trás desses megaprojetos de infraestrutura. Primeiro, o aprofundamento da integração física com os países fronteiriços, relativamente subdesenvolvidos, pode viabilizar novas redes de comércio, abrir novas rotas de trânsito para suas exportações de bens e serviços, sobretudo, para as empresas estatais de cimento, aço, navios, guindastes e equipamento pesado de construção, as quais enfrentam elevada capacidade produtiva ociosa.²³ Segundo, auxiliam na contenção dos conflitos étnicos na região instável de Xinjiang e, simultaneamente, fomentam o desenvolvimento dos países vizinhos, possibilitando que se beneficiem de sua ascensão e reforçando a diplomacia “ganha-ganha”. Isto marca uma mudança com o passado recente, quando Pequim cultivava estreitas relações diplomáticas apenas com Coreia do Norte e Mianmar. Terceiro, o financiamento e a construção de infraestrutura em regiões fronteiriças relativamente subdesenvolvidas da Ásia cortejam e envolvem os países vizinhos, procurando ganhar sua confiança, no projeto de prosperidade recíproca e de destino comum, tornando sua ascensão mais aceitável.²⁴ Caso contrário, corre-se o risco de criar uma coalizão liderada pelos Estados Unidos que buscará restringir suas ambições. Quarto, o foco da Rota da Seda Marítima é comercial, mas o país está construindo uma forte Marinha para proteger suas rotas de abastecimento independentemente da Marinha americana. O objetivo de longo prazo é exercer controle sobre os mares da China e empurrar a Marinha americana para o Pacífico Ocidental. Quinto, o financiamento de megaprojetos de infraestrutura, mesmo com taxas de retorno relativamente baixas, constitui uma forma mais atraente de aplicar as reservas internacionais que

23. Não se deve esquecer que estes megaprojetos de infraestrutura transfronteiras podem não impulsionar as exportações chinesas de bens de capital. Como argumenta Batson (2015, p. 6): “for China to successfully continue its shift into capital goods exports, there needs to be a pickup in global demand for those goods. And that ultimately depends not on Chinese foreign policy, but on stronger growth in the rich countries that are still at the core of the world economy”.

24. Os empréstimos realizados com taxas de juros relativamente baixas para governos com limitados acessos a recursos financeiros deverão ser pagos com o fluxo de caixa gerado após a finalização dos projetos (Miller e Gatley, 2015).

mantê-las em títulos do governo americano com baixíssimas taxas de juros.²⁵ Sexto, a construção de infraestrutura ao longo das fronteiras e a modernização dos portos na Ásia representam a tentativa de restauração da posição da civilização chinesa na Ásia, projetando as bases de um império econômico (Miller, 2014).

Na esfera das telecomunicações, por sua vez, a política industrial chinesa procura estabelecer os padrões de tecnologia ao restante do mundo em importantes setores de alta tecnologia. Inicialmente, os principais setores e empresas (incluindo a Huawei e a Alibaba)²⁶ são protegidos da competição dos gigantes estrangeiros. Em seguida, a definição de padrões nacionais de codificação para comunicação digital e móvel serve para tornar as empresas locais menos dependentes de patentes e licenciamento estrangeiros. Posteriormente, a nova tecnologia e a escala produtiva das corporações possibilitam que enfrentem e ganhem a concorrência externa, promovendo a internacionalização das atividades e a ampliação das exportações. Na África, por exemplo, as empresas chinesas – Huawei e ZTE – construíram a infraestrutura de telecomunicações nacionais de diversos países. Além disso, a definição de padrões tecnológicos endógenos visa tornar o país menos dependente da infraestrutura cibernética americana, proteger indústrias locais, e conter sabotagem e espionagem; para isso, desenvolve o sistema de navegação por satélite (BeiDou). Da mesma forma, operando com a Rússia, a China conseguiu a expansão do mandato da International Telecommunications Union – entidade especial da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável por telecomunicações internacionais –, a fim de incluir a governança da internet, em 2012 (Heilmann *et al.*, 2014, p. 8). Em suma, na busca de um crescimento sustentável, o país planeja tornar-se um dos líderes mundiais nas indústrias estratégicas emergentes, tais como tecnologia de informação, telefonia móvel, circuitos integrados, novas energias, novos materiais e biomedicina.²⁷ Conforme o primeiro-ministro Li Keqiang, em discurso no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 21 de janeiro de 2015 (Li, 2015b, parte 5, tradução e grifo nosso):

trens de alta velocidade, energia nuclear, aviação, telecomunicações e outras capacidades produtivas sofisticadas estão gradualmente sendo introduzidos em outros países. Eles atendem à demanda do país beneficiário e *passam pelo teste da concorrência no mercado internacional*. As exportações também auxiliam na abertura de mercados para as empresas em terceiros países, uma vez que muitos destes investimentos são realizados por meio de *joint-ventures* entre a China e um país estrangeiro.

25. Segundo Maria da Conceição Tavares, em entrevista (Durão, 2009): “os títulos americanos que ela [China] detém servem de lastro às reservas. Ela não tem como vendê-los no mercado. Está com um mico na mão. É um patrimônio morto”. Ver também Helleiner (2014) e Wray e Liu (2014).

26. No final de 2014, as ações da Alibaba – gigante companhia de comércio eletrônico – foram lançadas na Bolsa de Valores de Nova York (New York Stock Exchange – Nyse), consolidando-a como a 17ª maior empresa de capital aberto do mundo, com capitalização de US\$ 230 bilhões, superior à da Amazon, da eBay e do Facebook.

27. Para atingir a meta de líder mundial na produção de semicondutores até 2030, o Conselho de Estado assegura US\$ 22,6 bilhões em subsídios para empresas de propriedade chinesa e contratos exclusivos, excluindo os concorrentes estrangeiros (Atkinson e Hofheinz, 2015).

Na dimensão da segurança, o país se empenha em expandir mecanismos de cooperação para enfrentar os desafios que se colocam à segurança regional, em especial, terrorismo, separatismo e extremismo. Durante a Cúpula de Xangai, que se realizou em 20 e 21 de maio de 2014, da Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (Cica) – um fórum de segurança originalmente iniciado pelo Cazaquistão (1999) – o presidente russo Vladimir Putin e o chinês Xi Jinping exortaram o estabelecimento de uma nova arquitetura de segurança regional. Por sua vez, na Cúpula da Organização para Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organisation – SCO) – uma organização internacional (estabelecida em 2001), da qual participam China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão com foco em segurança – em 11 e 12 de setembro de 2014, o presidente Xi Jinping anunciou sua intenção de reforçar a entidade e expandir a coordenação com a Cica. Após esta cúpula, Índia, Irã e Paquistão solicitaram adesão à organização. A despeito das trocas de informações e de manobras militares, a coordenação e a integração dos países-membros da SCO se mantêm relativamente lassas. No médio prazo, o desenvolvimento da SCO pode ser afetado por tensões entre China e Rússia, uma vez que a expansão das atividades e dos investimentos chineses na Ásia Central pode ser apreendida como uma ameaça ao histórico papel hegemônico russo.

No curto prazo, os desafios maiores se apresentam no enfrentamento de questões territoriais no Mar do Sul da China. O aumento da insegurança provocada por ações chinesas desde 2009 proporciona a oportunidade para os Estados Unidos reafirmarem sua presença militar e ampliar suas ações no tabuleiro geopolítico asiático: fortalecimento contínuo do Comando Pacífico, seu comando regional mais poderoso, e da Doutrina Obama de contenção da China (a Ásia e a disputa pela hegemonia do Pacífico Sul seriam as prioridades da política externa americana).²⁸ Todavia, pelo menos por ora, os países vizinhos – Vietnã, Filipinas, Malásia, Taiwan e Brunei – não parecem sinalizar que desejam escolher entre os laços econômicos com a China – uma vez que lhes proporcionam prosperidade – e a necessidade de segurança, que se inclina no sentido de manter uma presença militar dos Estados Unidos na região. Como a integração econômica se aprofunda – mediante

28. A secretária de Estado americana, Hillary Clinton, declarou no Vietnã, em 2010, que o Mar do Sul da China “faz parte do interesse nacional dos Estados Unidos”, e que os Estados Unidos se sentem no direito e no dever de participar de qualquer conflito e negociação regional (Fiori, 2011). Ver também Oliveira (2013). Segundo a Estratégia Nacional de Segurança divulgada pela Casa Branca (United States, 2015, p. 24, tradução nossa): “Os Estados Unidos têm sido e continuarão a ser uma potência do Pacífico. Ao longo dos próximos cinco anos, quase metade do crescimento fora dos Estados Unidos deverá se originar na Ásia. (...) Os Estados Unidos congratulam-se com a ascensão estável, pacífica e próspera da China. Procuramos desenvolver uma relação construtiva com a China que ofereça benefícios para os nossos povos e promova a segurança e a prosperidade na Ásia e em todo o mundo. (...) insistindo que a China respeite as regras internacionais e as normas sobre segurança marítima, comércio e direitos humanos. Vamos monitorar de perto a modernização militar da China e sua presença crescente na Ásia (...). Sobre segurança cibernética, vamos tomar as ações necessárias para proteger nossos negócios e defender nossas redes contra roubo cibernético de segredos comerciais que possam ser comercializados por agentes privados ou pelo governo chinês”.

cadeias produtivas regionais e globais – e se torna mais emaranhada, o dilema se metamorfoseia em algo ainda mais complexo, dado o crescimento da dependência econômica da região, com relação ao dinamismo chinês. A forma antevista de obter ambos os objetivos seria alcançar um acordo que possibilite relações pacíficas e duradouras entre os Estados Unidos e a China (Aglietta e Bai, 2012). Há fortes laços de complementaridade entre as duas economias, intimamente interligadas em diversos segmentos produtivos e financeiros (US\$ 3,8 trilhões de reservas recicladas pelo sistema financeiro americano). Por isso, este acordo não pode ser descartado, a despeito de um acirramento crescente da concorrência entre ambos, seja no âmbito da influência econômica regional, tecnológica e diplomática, seja no âmbito do arsenal militar.

No âmbito da diplomacia, a China está cada vez mais usando fóruns multilaterais para expandir sua influência, especialmente nas relações com países emergentes e em desenvolvimento. Sobressaem-se, em primeiro lugar, os arranjos bilaterais e multilaterais asiáticos (Asean+3, Asean Regional Forum e East Asian Summit). Em segundo lugar, cite-se a coalizão entre os países-membros do BRICS (desde 2008), que governam cerca de 3 bilhões de habitantes, quase metade da população mundial, e cujo PIB supera US\$ 29 trilhões, ou seja, 25% do PIB mundial, pela paridade do poder de compra. Em terceiro lugar, há a articulação de diversos fóruns regionais com foco em comércio internacional e infraestrutura, tais como o Fórum de Cooperação China-Estados Árabes, o Fórum de Cooperação China-África, o Fórum China-Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac)²⁹ e o Asia Cooperation Dialogue. Mencione-se ainda o Bo'ao Forum for Asia (BFA), um fórum anual fundado em 2001, para os formuladores de políticas, empresários e acadêmicos, com um enfoque regional asiático, semelhante ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Usando o arcabouço do Grupo dos Vinte (G20), a China busca ampliar a representação das economias emergentes, principalmente nas instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento da Ásia).³⁰

De forma contraditória, a diplomacia chinesa – *soft power* – possui como objetivo precípuo o estabelecimento de relações estáveis entre os países asiáticos, as economias emergentes e os países em desenvolvimento. Procura implementar medidas que possibilitem a criação de confiança, seja buscando equacionar conflitos

29. Durante a abertura do I Fórum China-Celac, realizado em 8 e 9 de janeiro de 2015, em Pequim, o presidente Xi Jinping anunciou investimentos de US\$ 250 bilhões nos próximos dez anos na região. Afirmou também que o país pretende ampliar o comércio bilateral com a região, atingindo em uma década o volume de US\$ 500 bilhões anuais, quase o dobro do montante atual (US\$ 260 bilhões). No encontro, foi assinada a Declaração de Pequim, que delinea as linhas da cooperação China-Celac em diversos setores, tais como segurança pública, comércio, investimento, finanças, infraestruturas, energia, recursos estratégicos, energia, agricultura, ciência e tecnologia, indústria e agricultura. Ademais, foi definido o plano de cooperação para o período 2015-2019, no qual a China se comprometeu a realizar aporte de US\$ 35 bilhões, por meio de vários fundos para o financiamento de projetos de infraestrutura na região.

30. Em 2016, a reunião do G20 será liderada pela China e lá realizada.

de fronteiras, seja intensificando os laços comerciais, seja realizando investimentos que explicitem um envolvimento pacífico. Uma diplomacia mais ofensiva se ancora na cooperação para o desenvolvimento, sem condicionalidades; na expansão da infraestrutura nacional ou regional; em facilidades de comércio; e na realização de elevados montantes de investimentos nos países vizinhos, sobretudo, Vietnã, Laos, Camboja, Mianmar, Tailândia e Filipinas.

Nas palavras do presidente Xi Jinping (Safatle e Rittner, 2014, grifo nosso):

O propósito da diplomacia chinesa é *salvaguardar a paz mundial, promover o desenvolvimento comum* e criar um bom ambiente externo para o aprofundamento das reformas e a realização da meta de “dois centenários”. Sendo um povo que ama a paz, os chineses não têm gene de invasão nem de hegemonismo no seu sangue. A China não concorda com a lógica antiquada de “país forte é sempre hegemônico”. Vamos persistir inabalavelmente no caminho do *desenvolvimento pacífico*, tanto para criar ativamente um ambiente internacional pacífico em prol do nosso desenvolvimento, quanto para contribuir para a paz mundial com o nosso próprio desenvolvimento; tanto para aproveitar melhor as oportunidades do mundo, quanto para *compartilhar nossas oportunidades com o mundo, promovendo assim a interação virtuosa, o benefício mútuo e ganhos compartilhados entre a China e outros países do mundo*. Com o nosso desenvolvimento, vamos desempenhar melhor o papel de um grande país responsável. Iremos salvaguardar a paz mundial de modo mais *proativo*, preconizar a visão de segurança comum, integral, cooperativa e sustentável e nos dedicar à solução pacífica dos conflitos por meio de negociações.³¹ *Vamos defender com toda a firmeza a ordem internacional pós-Guerra*, que tem a ONU como o seu centro, e participar ativamente das ações de manutenção da paz da ONU e dos diálogos e cooperações regionais de segurança. Vamos participar de modo mais proativo dos assuntos internacionais, dedicarmo-nos em promover o *aprimoramento do sistema de governança global, sobretudo o aumento da representatividade e o direito à voz dos países em desenvolvimento*. (...) Vamos promover o diálogo Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul, com especial atenção em ajudar os países em desenvolvimento a concretizar seu desenvolvimento autônomo e sustentável. Vamos trabalhar juntos para construir um *mundo harmonioso*, onde todos alcançam seus próprios valores e se ajudam mutuamente para a consecução dos outros.

Em suma, após uma década em que a China se expandiu vertiginosamente e ocupou posições cada vez mais importantes no tabuleiro geoeconômico e geopolítico asiático e global, o *sistema interestatal capitalista* atravessa uma transformação tectônica. Neste movimento, parece cada vez mais claro que a China planeja forjar uma nova fase da globalização, em que suas empresas tornam-se atores (*players*)

31. O caráter proativo da diplomacia chinesa, liderada pelo presidente Xi Jinping, assume a forma de “porretes e incentivos” (*sticks and carrots*) para “salvaguardar a paz e a estabilidade”, sobretudo, no seu entorno. Pequim calcula que pode executar uma política externa regional, simultaneamente, coercitiva e amigável, dado o poder gravitacional exercido por sua economia. Por um lado, não deixa margem a dúvida, está preparada para transformar em inimigos aqueles que não cooperarem com seus objetivos (Miller, 2014); por outro lado, “*Australia, India and others in the region [are dancing] a 'ballet of hedging and balancing' against China*” (A strenuous..., 2014).

globais, capazes de definir os padrões e as marcas internacionais de propriedade – *Owned by China* – propriedade das corporações chinesas (Diegues, 2015) – e condicionar a dinâmica da economia internacional. Enquanto se torna o parceiro comercial predominante de muitos países, a China amplia seus investimentos no exterior e expande seu poder econômico, que ancora a formatação das regras e das instituições internacionais. Como sugere Braudel (1985, p. 45, grifo nosso):

os nórdicos nada inventaram, nem na técnica, nem na condução dos negócios. Amsterdam copiou Veneza, tal como Londres copiará Amsterdam, tal como Nova Iorque copiará Londres. O que está em jogo, de cada vez, *é o deslocamento do centro de gravidade da economia mundial* por razões econômicas, e que não envolvem a natureza própria ou secreta do capitalismo.

Da mesma forma, há sinais de transbordamento do seu capital monetário e bancário para além de suas fronteiras. A moeda e as finanças vão ocupando novas posições no cenário mundial, dada a política de internacionalização do renminbi, da praça financeira de Xangai, de um mercado *offshore* em Hong Kong e a política de expansão das operações de empréstimos dos grandes bancos estatais. O Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Exportação e Importação da China, sobretudo, financiam projetos de infraestrutura e investimentos das corporações chinesas nos países em desenvolvimento, impulsionando suas taxas de crescimento e o aumento do comércio bilateral, que aprofundam os laços com o Império do Meio. O Banco de Desenvolvimento da China – que possui agências em 141 países, incluindo vários da América do Sul – participa do financiamento de gasodutos da Rússia, do Cazaquistão e de Mianmar. O Banco de Exportação e Importação da China, usando minerais inexplorados como caução, financia por US\$ 7,2 bilhões a construção de uma linha férrea de alta velocidade de Jinhong, na província de Yunnan, atravessando o Laos, até Vientiane, na fronteira com a Tailândia. Suas políticas de empréstimos auxiliam também a estratégia de internacionalização na moeda chinesa até 2020. Todavia, o sistema financeiro doméstico, operando em condições muito especiais, deve passar ainda por grandes transformações para enfrentar a concorrência internacional, em pé de igualdade.

Reitera-se que o objetivo estratégico de longo prazo está claro: restaurar a posição histórica da China na Ásia. Como afirmou o presidente Xi Jinping: “isto é para o povo da Ásia (...) para defender a segurança da Ásia” (Bridge..., 2014).³² O historiador Fernand Braudel inicia seu livro sobre *O modelo italiano* com o seguinte parágrafo.

De 1450 a 1650, durante dois séculos particularmente movimentados, a Itália de cores variadas, todas deslumbrantes, irradiou-se para além de seus próprios limites, sua luz derramando-se através do mundo. Essa luz, essa difusão de bens culturais

32. “It is for the people of Asia to (...) uphold the security of Asia”.

oriundos de casa, apresenta-se como a marca de um destino excepcional, como um testemunho que, por sua amplitude, dá verdadeiro peso a uma história múltipla, cujo detalhe, visto no próprio lugar, na Itália mesmo, não se percebe facilmente, tão diverso ele foi. Ver a Itália, as Itálias, de longe, é reunir num único feixe uma história fragmentada entre muitos relatos, entre muitos Estados e cidades-estados. Finalmente, é fazer um balanço insólito, que é uma espécie de operação de verdade, em todo caso um modo particular de compreender a grandeza italiana e assim fazer-lhe mais justiça (Braudel, 1986, p. 1).

Guardadas as devidas proporções do tempo histórico, a China emite sinais de irradiar sua grandeza. Este livro, seguindo as orientações de Braudel, busca *reunir num único feixe uma história fragmentada*. Este feixe que procura condensar uma história multifacetada – e ainda em construção – é claramente a articulação de um projeto de desenvolvimento nacional, inserido regional e globalmente. Todos os temas abordados, pelos diferentes autores, convergem para a consolidação dos interesses nacionais – política de industrialização, de inserção nas cadeias produtivas regionais e globais, de suprimento de energia, de gestão da moeda e do crédito, de ciência e tecnologia, de defesa da soberania, de modernização do aparato militar etc. –, articulados em uma estratégia de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo. Nas palavras de Fiori (2014), o desenvolvimento requer:

poder, capacidade de inovação, grande mobilidade e iniciativa política a serviço de uma estratégia de movimento e de enfrentamento global das transformações que estão em curso no mundo, e cujo futuro está inteiramente aberto e indeterminado.

Os capítulos foram agrupados em quatro blocos temáticos. O primeiro discute a natureza da inserção produtiva, com ênfase nas conexões das cadeias globais e regionais de valor. O segundo analisa as políticas de investimento, e de suprimento de petróleo e gás natural, bem como o processo de concentração da riqueza na sociedade chinesa. O terceiro detalha diversos aspectos da dinâmica e da lógica de funcionamento das finanças da China. O quarto debate a trajetória das políticas de inovação tecnológica, de modernização do aparelho militar e de crescente consolidação do complexo industrial-militar-científico chinês.³³

O capítulo 1 – *Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais* –, de Isabela Nogueira de Moraes, professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), investiga os principais instrumentos de política industrial que permitiram a integração do país nas cadeias de valor globais. Inicialmente, a autora reconstrói o arcabouço conceitual das cadeias de valor, discutindo a posição dos diferentes atores no circuito de agregação de valor,

33. Fiori (2013c) destaca: "a China possui o segundo maior orçamento militar do mundo, mas o que importa, neste caso, é que os gastos com a 'defesa' já alcançam cerca de 30% de todo o gasto governamental com pesquisa e inovação, e foram os grandes responsáveis pelo avanço dos chineses, nos últimos anos, na microeletrônica, computação, telecomunicação, energia nuclear, biotecnologia, química, e no campo aeroespacial".

e acrescenta a relevância dos chamados elos (*links*) de serviços para a produção fragmentada. Em seguida, detalha as políticas importantes para a ascensão chinesa nestas cadeias, tais como: a regulação do investimento estrangeiro direto (IED); as estratégias para a difusão de tecnologia e conhecimento estrangeiros entre as firmas; as políticas de ciência, tecnologia e inovação; e o uso de compras governamentais para a promoção de empresas domésticas líderes em introdução do progresso técnico.

O capítulo 2 – *A integração econômica entre a China e o Vietnã: estratégia China plus one, investimentos e cadeias globais* –, de Eduardo Costa Pinto, professor do Instituto de Economia da UFRJ, discute o processo de integração econômica (investimento e comércio) entre a China e o Vietnã durante a década de 2000. Primeiramente, o capítulo apresenta as características da estratégia “China *plus one*”, adotada pelas empresas multinacionais dos países desenvolvidos, e dos investimentos diretos chineses. O trabalho mostra também os impactos destes elementos para a integração regional do Sudeste Asiático: homogeneização das taxas de crescimento dos países da região e mudanças nos fluxos de comércio e de investimento decorrentes da ampliação da participação chinesa. Na sequência, apresenta as características gerais das relações comerciais e de investimento entre a China e o Vietnã, identificando um aumento expressivo tanto da entrada de IED chinês no território vietnamita quanto dos fluxos comerciais entre estes dois países (sobretudo de bens intermediários). Por fim, evidencia os elementos gerais da nova articulação produtiva entre o Vietnã e a China no âmbito das cadeias globais de eletrônicos e de têxteis e confecções.

No capítulo 3 – *Relações econômicas entre China e Malásia: comércio, cadeias globais de produção e a indústria de semicondutores* –, Esther Majerowicz Gouveia, doutoranda no Instituto de Economia da UFRJ, propõe-se a analisar a trajetória das relações econômicas entre a China e a Malásia, depois da crise asiática de 1997. Após caracterizar em linhas gerais a natureza da inserção chinesa nas cadeias produtivas globais e as principais mudanças no comércio intrarregional, busca identificar as articulações produtivas e comerciais entre a China e a Malásia, especialmente no que diz respeito às cadeias de valor globais, com destaque para aquela de semicondutores, particularmente no segmento de circuitos integrados. Mostra que o desenvolvimento tecnológico endógeno chinês promove sua entrada em mercados de produção mais complexos e com maior capacidade de inovação, condicionando um novo padrão comercial multidirecional, em que o país se mantém como competidor, fornecedor e consumidor dos segmentos de alta tecnologia. Por assumir esta posição, a China adquire grande importância para o comércio exterior da Malásia, em particular no setor de semicondutores, simultaneamente, como demandante e competidora em terceiros mercados.

O capítulo 4 – *Industrialização, demanda energética e indústria de petróleo e gás na China* –, de Alexandre Palhano Corrêa, doutor pelo Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador da Petrobras, investiga as mudanças na demanda energética, especialmente no segmento de petróleo e gás natural, decorrentes do processo de industrialização chinesa. Em seguida, detalha a estratégia de promoção da indústria de petróleo e gás natural, bem como as mudanças na governança do setor, buscando compreender a interação entre o Estado chinês, as empresas privadas e as quatro grandes companhias estatais petrolíferas. Examina a opção pela integração das atividades de cada uma das empresas do setor, ou seja, a verticalização da cadeia produtiva no âmbito de cada estatal, criando um mercado competitivo, com a finalidade de aumentar a eficiência e reduzir os gargalos setoriais. Revela ainda que as empresas obtiveram maior autonomia operacional e que a intervenção estatal se dirigiu para dimensões mais estratégicas, tais como a determinação de preços e as decisões de investimento. Finalmente, diante do acelerado crescimento da demanda por energia, o Estado chinês passou a apoiar a internacionalização das estatais de petróleo a fim de adquirir campos e realizar acordos comerciais para ampliar a geração de recursos energéticos.

O capítulo 5 – *Desigualdades e políticas públicas na China: investimentos, salários e riqueza na era da sociedade harmoniosa* –, de Isabela Nogueira de Moraes, professora do Instituto de Economia da UFRJ, esmiúça a melhora distributiva chinesa nos anos recentes à luz das políticas regionais, das intervenções no mercado de trabalho e das mobilizações dos trabalhadores. Refuta-se, portanto, a interpretação neoclássica associada ao papel exclusivo da demografia, e defende-se que a melhora distributiva possui causas múltiplas e diversas, com destaque para as políticas de redução da heterogeneidade regional, a regulação do mercado de trabalho e as pressões sociais. Examina-se ainda a redução oficial nas desigualdades em paralelo ao processo de formação de grandes fortunas e à concentração acelerada da renda e da riqueza no topo da pirâmide social. Na mesma década em que as desigualdades entraram na lista de prioridades das lideranças do PCC, um novo padrão de estratificação social consolidou-se no país. Trata-se da criação das grandes fortunas provenientes do processo de urbanização (*boom* da construção civil e do mercado imobiliário), da apropriação de capital de indústrias correlatas e da expropriação de terras de agricultores.

O capítulo 6 – *As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado* –, de Leonardo Burlamaqui, professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), articula um arcabouço teórico a partir de Schumpeter, Keynes e Minsky para apoiar a sua compreensão da trajetória extraordinária da economia chinesa após as reformas, bem como elencar fatores que podem assegurar a manutenção deste desempenho no futuro próximo. Apresenta então a

natureza da globalização financeira e os problemas derivados da ausência de uma governança financeira global. Em seguida, investiga a organização e a atuação do sistema bancário chinês, com ênfase nas reformas organizacionais e regulatórias; na inovação financeira; no papel dos bancos públicos para a expansão dos investimentos produtivos e das infraestruturas; e nas estratégias de internacionalização das empresas domésticas. Levanta a hipótese de que a importância crescente da economia chinesa e a expansão de seu modelo de governança financeira liderado pelo Estado na arena global podem ter implicações de longo alcance para a arquitetura financeira internacional em processo de mutação.

O capítulo 7 – *Sistema financeiro chinês: conformação, transformações e controle* –, de Ana Rosa Ribeiro de Mendonça, professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a partir de uma perspectiva keynesiana-minskiana, acerca da importância do crédito e dos desdobramentos sistêmicos de relações de endividamento, discute o papel desempenhado pelo sistema bancário chinês, desde as reformas iniciadas em 1979, no vultoso e renitente crescimento econômico do país. A hipótese que norteia o trabalho é que tal ritmo de crescimento não seria possível na ausência de mecanismos de financiamento. O esforço de análise se concentra no sistema bancário, com destaque para a dinâmica do crédito bancário. Isto se justifica pela relevância deste sistema no processo de financiamento dos agentes econômicos chineses, mesmo quando se considera a crescente organização do mercado de capitais.

O capítulo 8 – *Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente* –, de Simone Silva de Deos, professora do Instituto de Economia da Unicamp, realiza um panorama do sistema financeiro chinês, recuperando alguns aspectos das transformações recentes, sobretudo no que tange ao papel do Estado e do capital estrangeiro. Detalham-se as características do processo de abertura do sistema bancário doméstico ao capital externo, bem como o movimento de extroversão do capital bancário chinês. Por um lado, apreende-se que o ingresso de capital estrangeiro no sistema bancário chinês constitui um processo controlado, articulado ao conjunto de transformações da economia e da sociedade chinesa, visando à funcionalidade do sistema financeiro para o projeto de desenvolvimento do país. Por outro lado, percebe-se que o movimento de internacionalização do capital bancário chinês ainda é pouco significativo. Por ora, os bancos chineses, quando comparados internacionalmente, se sobressaem em tamanho de ativos decorrentes das suas operações domésticas, não da atuação externa. A partir de Hong Kong, no entanto, os bancos chineses, bem como seus clientes, têm obtido acesso a um amplo espectro de operações realizadas nas mais desenvolvidas praças financeiras do mundo.

No capítulo 9 – *O sistema financeiro chinês: a Grande Muralha* –, de Marcos Antonio Macedo Cintra e Edison Benedito da Silva Filho, técnicos de planejamento e pesquisa da Dimac e da Dinte do Ipea, respectivamente, discutem o *modus operandi* do sistema financeiro chinês, incluindo o entrelaçamento crescente com o chamado sistema bancário paralelo. Analisam também as características da incipiente internacionalização do sistema bancário chinês e apresentam os debates em torno do rearranjo monetário-financeiro em curso no país. Transparece, nestes movimentos, uma transição para se consolidar uma potência financeira, que passaria a explorar as vantagens competitivas do capital monetário e bancário chinês em âmbito global. Defende-se, contudo, a hipótese de que o processo de internacionalização das instituições bancárias chinesas enfrenta constrangimentos de grande monta, dada a natureza e os desafios – internos e externos – do processo de desenvolvimento do país.

O capítulo 10 – *As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China* –, de José Eduardo Cassiolato e Maria Gabriela von Bochkor Podcameni, professores do Instituto de Economia da UFRJ e do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ), respectivamente, abordam as mudanças da política de ciência e tecnologia. Os autores argumentam que as transformações no campo tecnológico chinês obedeceram ao forte direcionamento estatal e ao desenvolvimento alcançado pelo setor militar. Os interesses e a estratégia do Estado chinês juntamente com os investimentos militar, particularmente no setor espacial, foram aspectos que impulsionaram a política de ciência e tecnologia. A partir destas diretrizes, o governo iniciou a reconstrução das instituições. O Ministério da Ciência e Tecnologia assumiu protagonismo no sistema nacional de inovação, desde a pesquisa básica até a comercialização das descobertas. Tendo em vista este quadro mais geral, o trabalho descreve as diversas etapas da política de ciência e tecnologia chinesa. Salientam que, entre 1995 e 2005, foram definidos três focos: *i)* fortalecimento do sistema nacional de inovação e utilização dos avanços científicos e tecnológicos no processo de industrialização; *ii)* fusão das instituições de pesquisa; e *iii)* conversão de descobertas de ciência e tecnologia em bens e serviços. Após 2005, foi traçada uma estratégia de inovação autóctone, qual seja, melhorar a capacidade endógena de gerar inovação e garantir direitos de propriedade aos agentes chineses. Foram definidos alguns setores prioritários, tais como tecnologia da informação, biotecnologia, materiais avançados, manufatura avançada, energia, tecnologia do mar, tecnologia de laser e tecnologia aeroespacial.

O capítulo 11 – *Modernização militar no progresso técnico e na inovação industrial chinesa* –, elaborado por Nicholas Trebat, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em parceria com Carlos Aguiar de Medeiros, professor do Instituto de Economia da UFRJ, esmiúça a evolução do progresso tecnológico chinês, a partir da integração civil-militar, prioridade absoluta do governo chinês. Explicitam que os conglomerados

armamentistas estatais desenvolveram fortes interesses comerciais na China e no exterior; as empresas civis estabeleceram relações mais próximas aos laboratórios de pesquisa e às universidades; e as firmas comerciais de alta tecnologia desempenharam papel importante como fornecedores de bens e serviços ao setor bélico. Estes esforços para modernizar a produção de armas e integrar os setores militar e civil aumentaram o potencial inovativo da China e ampliaram a capacidade tecnológica do país. Os autores detalham ainda o funcionamento do complexo industrial-militar-científico na China hodierna, salientando a importância dos programas de pesquisa ligados à indústria bélica para a agenda nacional de pesquisa de alta tecnologia e para os avanços nas tecnologias militares e de uso dual. O papel desempenhado pelos mecanismos estatais de incentivo e coordenação foi crucial para o êxito da estratégia chinesa em alcançar rapidamente um elevado padrão tecnológico para seus meios militares, com relevantes benefícios para os demais setores da economia do país.

No capítulo 12 – *A ascensão naval chinesa e as disputas territoriais marítimas no Leste Asiático* –, de Rodrigo Fracalossi de Moraes, técnico de planejamento e pesquisa da Dinte/Ipea, mostra que, desde o início da sua ascensão econômica, no final dos anos 1970, as mudanças do setor militar tiveram protagonismo nos processos de reformas. Todavia, estas transformações se intensificaram e se aceleraram na década de 1990, com a consolidação crescente do país como competidor político e econômico nas esferas regional e global. O autor analisa a modernização militar chinesa a partir de quatro perspectivas – a Força Terrestre, a Força Aérea, a Marinha e o Segundo Corpo de Artilharia –, em um contexto de disputas territoriais pela China com os países próximos e os Estados Unidos. No campo estratégico, nota que, a despeito dos amplos e vultosos investimentos, a China movimenta-se lenta e gradualmente, procurando estabelecer um novo *status quo* no longo prazo. No âmbito das inovações militares, priorizam-se as transformações da Marinha, dada a tensão entre a China e as nações do Leste Asiático por territórios considerados estratégicos. Esta tensão pode ser compreendida a partir de três aspectos: *i*) rivalidade com o Japão; *ii*) importância geoestratégica desses territórios (existência de hidrocarbonetos); e *iii*) forte presença dos Estados Unidos na região. Estes aspectos se materializam nas disputas territoriais no Mar do Sul da China e no Mar Oriental da China.

Finalmente, os organizadores deste livro fazem um agradecimento especial a todas as universidades e instituições que de uma forma ou de outra apoiaram a execução deste projeto de pesquisa. Registra-se também gratidão aos funcionários, aos pesquisadores e aos diretores do Ipea que compreenderam a importância de se observarem as transformações que ocorrem na Ásia, sob a liderança da China, e viabilizaram a implementação desta agenda de pesquisa. Agradece-se ainda aos professores e aos colegas que colaboraram com o projeto; sem seus conhecimentos acumulados, evidentemente, este livro não seria exequível. O colega Rodrigo Pimentel Ferreira Leão, que se dedica a compreender os diversos

movimentos do gigante asiático, foi um parceiro inestimável, facilitando o diálogo e o aprofundamento de inúmeras questões enfrentadas pelos autores.

REFERÊNCIAS

A STRENUOUS September. **The Economist**, London, 30 Aug. 2014. Disponível em: <<http://econ.st/1pl2urv>>.

AGLIETTA, Michel; BAI, Guo. **La voie chinoise: capitalisme et empire**. Paris: Odile Jacob, 2012.

ALVES, André G. M. Pineli. Como o capital chinês lida com o risco político? Os altos e baixos do investimento direto da China em Mianmar. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 15, p. 83-103, set./dez. 2013.

ATKINSON, Robert D.; HOFHEINZ, Paul. A perigosa agenda digital chinesa. **Valor Econômico**, São Paulo, 24 fev. 2015.

BATSON, Andrew. **Can the New Silk Road revive China's exports?** Gavekal Dragonomics, Beijing, 17 Feb. 2015.

BIS – BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Triennial central bank survey** – foreign exchange turnover in April 2013: preliminary global results. Basel: BIS, Sept. 2013. Disponível em: <<http://www.bis.org/publ/rpfx13fx.pdf>>.

BRAUDEL, Fernand (1985). **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. (1986). **O modelo italiano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Tratado de criação do Acordo Contingente de Reservas dos BRICS** – Fortaleza, 15 de julho de 2014. Brasília: MRE, 2014a. Disponível em: <<http://brics6.itamaraty.gov.br/images/ACR%20portugues.pdf>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento** – Fortaleza, 15 de julho de 2014. Brasília: MRE, 2014b. Disponível em: <<http://brics6.itamaraty.gov.br/images/NDB%20portugues.pdf>>.

BRIDGE over troubled water. **The Economist**, London, 15 Nov. 2014. Disponível em: <<http://econ.st/1BeXwmA>>.

BRITTO, Marcelo A.; SILVA FILHO, Edison B. Ascensão dos valores asiáticos e consequências para o ocidente. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 17, p. 5-21, maio/ago. 2014.

CINTRA, Marcos A. M.; MARTINS, Aline R. A. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. *In*: _____. (Org.). **As transformações no sistema monetário internacional**. Brasília: Ipea, 2013. p. 211-321.

COHEN, Benjamin. The yuan tomorrow? Evaluating China's currency internationalization strategy. **New Political Economy**, v. 17, n. 3, July 2012.

DIEGUES, Antônio C. Seria o fim do *made in China*? **Brasil Debate**, Campinas, 3 mar. 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/seria-o-fim-do-made-in-china/>>.

DURÃO, Vera S. É ela mesmo, 55 anos depois. **Valor Econômico**, São Paulo, 6 nov. 2009.

EICHENGREEN, Barry. **Privilégio exorbitante**: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIORI, José L. O xadrez chinês. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 out. 2011.

_____. A subida da ladeira. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 ago. 2014.

_____. Sobre o desenvolvimento chinês II. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 mar. 2013a.

_____. Sobre o desenvolvimento chinês III. **Valor Econômico**, São Paulo, 24 abr. 2013b.

_____. Sobre o desenvolvimento chinês IV. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 maio 2013c.

FIORI, Paulo. **Entrevista de José Luís FIORI, conjuntura internacional, Grécia, Europa e BRICS**. São Paulo: FMG, 29 jan. 2015. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/noticia.php?id_sessao=10&id_noticia=13919>.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World Economic Outlook**. Washington: IMF, Apr. 2015.

FUNKE, Michael *et al.* **Assessing the CNH-CNY pricing differential**: role of fundamentals, contagion and policy. Basel: BIS, Feb. 2015. (Working Papers, n. 492).

GRIFFITH-JONES, Stephany; FRITZ, Barbara; CINTRA, Marcos A. M. Instabilidade cambial e cooperação. **Folha de S.Paulo**, p. 3, 19 jul. 2014a.

_____. Novo banco de desenvolvimento. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 ago. 2014b.

GRIFFITH-JONES, Stephany. **A BRICS development bank**: a dream coming true? Geneva: Unctad, Mar. 2014. (Discussion Papers, n. 215).

HEILMANN, Sebastian *et al.* **China's shadow foreign policy**: parallel structures challenge the established international order. Berlin: Merics, 28 Oct. 2014. (China Monitor, n. 18).

HELLEINER, Eric. **Still an extraordinary power after all these years**: US and the global financial crisis of 2008. Waterloo: University of Waterloo, June 2014. Mimeografado.

HIRST, Monica. **O Brasil emergente e os desafios da governança global**: a paz liberal em questão. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1986).

HOOLEY, John. Bringing down the Great Wall? Global implications of capital account liberalisation in China. **Quarterly Bulletin Q4**, London, Bank England/International Finance Division, 2013.

HOWIE, Fraser. **Breaking the mold of capital markets reform**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 14 Apr. 2014.

KISSINGER, Henry A. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KROEBER, Arthur. The renminbi: the political economy of a currency. **Foreign policy**, 7 Sept. 2011.

LI, Keqiang. Report on the work of the government. *In*: THE NATIONAL PEOPLE'S CONGRESS, 12., 2015a, Beijing. **Anais...** Beijing: People's Press, 2015. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/05/content_281475066179954.htm>.

_____. The global impact of China's economic transformation. *In*: THE WORLD ECONOMIC FORUM ANNUAL MEETING, 45., 2015b, Davos-Klosters. **Anais...** Davos-Klosters: WEF, 2015. Disponível em: <http://china.org.cn/business/2015-01/23/content_34634588.htm>.

LONG, Chen. **A slowdown in currency internationalization**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 11 Mar. 2015a.

_____. **Why RMB stability vs the US\$ matters**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 3 Feb. 2015b.

MEDEIROS, Carlos A. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013. v. 2. p. 435-489. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/publicacoes/pde.php>>.

MILLER, Tom. **A dream of Asian Empire**. Gavekal Dragonomics, Beijing, Dec. 2014.

MILLER, Tom; GATLEY, Thomas. **Investing along the New Silk Road**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 4 Mar. 2015.

MINGHAO, Zhao. A “Marcha para o Oeste” e uma nova perspectiva sobre a grande estratégia da China. **Revista Política Externa**, v. 23, n. 1, 2014.

NINIO, Marcelo. Chineses criam mundo espelhado que começa a mudar a ordem mundial. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2015.

NOBLE, Josh. Renminbi joins top five most-used currencies. **Financial Times**, London, 28 Jan. 2015.

OLIVEIRA, Amaury P. A reorientação estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico. **Revista Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 21, n. 4, 2013.

SAFATLE, Claudia; RITTNER, Daniel. Xi rejeita hegemonia e quer mais atuação em questões globais. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 jul. 2014.

SANDERSON, Henry; FORSYTHE, Michael. **China's superbank: debt, oil and influence – how China Development Bank is rewriting the rules of finance**. New Jersey: Bloomberg Press, 22 Jan. 2013.

SINEDINO, Giorgio. (Coord.). **Analectos**. São Paulo: Unesp, 2012.

SUBACCHI, Paola. **One currency, two systems: China's renminbi strategy**. London: Chatham House/The Royal Institute of International Affairs, Oct. 2010. (Briefing Paper, n. 2010/01).

UNITED STATES. **National Security Strategy**. Washington: The White House, Feb. 2015. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf>.

VALLÉE, Shahin. **The internationalization path of the renminbi**. Brussels: Bruegel, 2012. (Working Paper, n. 2012/05).

WB – WORLD BANK; DRC – DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL; PRC – PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China 2030: building a modern, harmonious, and creative society**. Washington: WB; DRC; PRC, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/6057>>.

WRAY, L. Randall; LIU, Xinhua. **Options for China in a dollar standard world: a sovereign currency approach**. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, Jan. 2014. (Working Paper, n. 783).

ZHANG, Zhiwei; SHI, Audrey. **China: RMB may become convertible in 2015**. Hong Kong: Deutsche Bank Research, 7 Apr. 2015. (Special Report).

PARTE I

INSERÇÃO PRODUTIVA



POLÍTICAS DE FOMENTO À ASCENSÃO DA CHINA NAS CADEIAS DE VALOR GLOBAIS¹

Isabela Nogueira de Moraes²

1 INTRODUÇÃO

As cadeias produtivas globais na manufatura, com o fatiamento das etapas de produção e sua distribuição ao redor do mundo, tornaram as análises sobre a inserção competitiva de países em desenvolvimento nas estruturas produtivas um exercício mais complexo. Isso porque um grande exportador de bens finais de média e alta tecnologia, mesmo com um saldo comercial expressivo, pode não deter uma fatia relevante de valor adicionado doméstico se sua posição na hierarquia for essencialmente de montador ou concentrada em bens de baixo valor agregado – importando componentes mais sofisticados e exportando o produto final com a marca de empresas de um terceiro país, sede das firmas líderes. Isso significa que as estatísticas de produção industrial e comércio muitas vezes podem oferecer uma visão parcial (ou até enganosa) de onde o valor é realmente criado e capturado na economia global. Claramente, designar US\$ 183 por unidade de cada iPod exportado pela China (como é reportado pelas estatísticas de comércio) à economia chinesa “distorce onde o valor é realmente criado na economia global” (Sturgeon e Gereffi, 2009, p. 17).³ Essas relações, notadamente hierarquizadas, tornam o esforço de distinguir atores e caracterizar as relações de governança, poder e instituição das cadeias produtivas globais um exercício fundamental na tentativa de distinguir onde o valor está sendo criado e capturado.

1. A autora agradece os comentários e o suporte de Marcos Antonio Macedo Cintra e afirma que eventuais erros neste trabalho são de sua própria responsabilidade.

2. Professora do Instituto de Economia (IE) e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (Pepi), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: isabela.nogueira@ie.ufrj.br

3. Em um estudo notório sobre o caso do iPod de 30 gigas, Linden, Kraemer e Dedrick (2007) estimam que a China, país onde o produto é montado e testado por produtores contratados com sede em Taiwan (pela Foxconn, Asustek e Inventec), captura apenas US\$ 4 do total de US\$ 299 do preço do produto final no mercado. Isso porque, em parte, o aparelho é montado utilizando componentes de maior valor agregado vindos de outros países, essencialmente dos Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul. Além do que, principalmente, porque a Apple, responsável pelos trabalhos de *design*, desenvolvimento dos *softwares* e do produto, organização da produção, *marketing*, distribuição e detentora da marca, captura sozinha US\$ 80 do preço de venda. “E mesmo nos casos em que os componentes de alta tecnologia são produzidos localmente, e os processos de montagem final são verdadeiramente intensivos em tecnologia, eles podem estar sendo realizados por firmas estrangeiras com poucas conexões significativas com a economia global” (Sturgeon e Gereffi, 2009, p. 16).

A China consolidou-se como um ator central nas cadeias globais de produção. Não fosse pela redução de custos globais de produção proporcionada pela escala, pela infraestrutura produtiva e pelo grau de exploração do trabalho garantidos no país, estas cadeias não teriam alcançado a dimensão atual. Algumas particularidades do momento histórico do desenvolvimento capitalista chinês, como a migração em massa campo-cidade e o controle migratório via registro de moradia (*hukou*),⁴ permitiram a consolidação de gigantescas fábricas-dormitório na costa chinesa e um rápido fortalecimento dos produtores contratados, especialmente de Taiwan. O que torna o caso chinês objeto de especial interesse para outros países em desenvolvimento, como o Brasil, é que sua inserção nas cadeias produtivas globais não ficou limitada à montagem de bens consumidos nas economias centrais e sem progresso técnico. Não só o efeito em termos de crescimento econômico continuado e incremento da renda interna é evidente, como também começa a ficar clara sua ascensão na hierarquia das próprias cadeias globais.⁵ Nogueira (2012) sustenta que a China tem ascendido na hierarquia das cadeias globais não apenas tornando sua pauta exportadora mais sofisticada mas especialmente por meio do aumento do valor agregado das exportações processadas, da ampliação das suas exportações ordinárias e da internacionalização de suas firmas líderes. Em média, o valor adicionado das exportações totais, que foi de cerca de 54% tanto em 1997 quanto em 2002, subiu para 60,6% em 2007.

Quais os instrumentos de política industrial que permitiram a ascensão do país nas cadeias globais de valor é o que este capítulo busca elucidar. Para tanto, a próxima seção reconstrói o arcabouço conceitual das cadeias de valor, globais, discutindo a posição dos diferentes atores na possibilidade de agregação de valor, e acrescenta a relevância dos chamados *links* de serviços para a produção fragmentada. A terceira seção discute as políticas importantes para a ascensão chinesa nestas cadeias, tais como a regulação do investimento estrangeiro direto e as estratégias para difusão de tecnologia e conhecimento estrangeiros entre as firmas; as políticas de ciência, tecnologia e inovação; e o uso de compras públicas para promoção de firmas líderes domésticas de tecnologia. A quarta seção sumariza nossas conclusões.

4. Para uma discussão detalhada, ver Nogueira (2011).

5. Muito menos promissora, entretanto, tem sido a capacidade de o país distribuir internamente os resultados do crescimento. A distribuição funcional e pessoal da renda tem deteriorado rapidamente desde os anos 1990, com a fatia do trabalho no produto interno bruto (PIB) tendo sido reduzida para menos de 40% desde 2007, e o índice de Gini de distribuição pessoal da renda tendo chegado a 0,47 em 2008. Entretanto, desde a crise financeira internacional e da tentativa de mudança para um padrão de crescimento mais baseado no consumo interno, os salários reais passaram a crescer marcadamente acima do PIB, com expansão de 12,9% em 2006, 13,1% em 2007, 11,7% em 2008 e 12,8% em 2009, segundo cálculos da Unctad (2011). Para mais detalhes, ver Nogueira (2011) e o capítulo *Distribuição regional na China pós-reformas: alocação dos investimentos, fluxos fiscais e concentração de riqueza*, da mesma autora, neste mesmo livro.

2 CADEIAS PRODUTIVAS GLOBAIS E A RELEVÂNCIA DA FIRMA LÍDER

Diversos modelos e interpretações foram desenvolvidos na literatura para dar conta de um fenômeno genericamente percebido como globalização produtiva. Sturgeon (2002) identifica ao menos três paradigmas ou modelos de produção global em rede ou desverticalizados: *i)* redes de produção cativas (*capitve production network*), originalmente desenvolvidas no Japão e Coreia do Sul; *ii)* redes de produção relacionais (*relational production network*), geralmente mais fortes na Alemanha, na Itália e nos investimentos de chineses além-mar, no Sudeste Asiático; e *iii)* redes de produção modular (*modular production network*), originais nos Estados Unidos. A tipologia empregada por determinada indústria ou setor depende de algumas variáveis críticas, como a complexidade das transações, a habilidade de codificar processos e produtos e as capacidades dos fornecedores da cadeia (Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005). Indústrias nas quais a codificação do produto e do processo produtivo é mais fácil, como a de eletrônicos, tendem para a terceira tipologia. Indústrias tecnicamente (e estrategicamente) menos verticais, como a de automóveis, tendem para a primeira tipologia. São essas diferenciações que se detalha a seguir.

O modelo de redes de produção cativas, ou japonês, é mais hierárquico no sentido em que a firma líder tem maior capacidade de coordenar as relações em rede com seus fornecedores da manufatura – uma relação comprador-fornecedor entre afiliadas de um mesmo grupo industrial. As firmas líderes tenderiam a investir em seus fornecedores ao longo do tempo, na tentativa de exercer maior controle financeiro, geralmente pressionando seus fornecedores a adotar tecnologias de produção específicas e sistemas de qualidade ao mesmo tempo que fornecem o apoio tecnológico e financeiro. As vantagens de um relacionamento mais próximo entre comprador-fornecedor seriam: maior eficiência, criada pelo avanço tecnológico mais consistente; e maior coordenação nas entregas. A posição forte da firma líder significaria que fornecedores seriam mais facilmente levados a cortar custos e produção em períodos de crise e/ou a investir em capacidade de produção em períodos positivos para as marcas líderes. Entretanto, esse relacionamento “cativo” inibe a criação de economias de escala externas e traz maior dependência financeira dos fornecedores em relação aos seus clientes. Esse paradigma de globalização produtiva tem sido especialmente influente na indústria automotiva global (Sturgeon, 2002, p. 481-482; Sturgeon e Lester, 2003, p. 27).

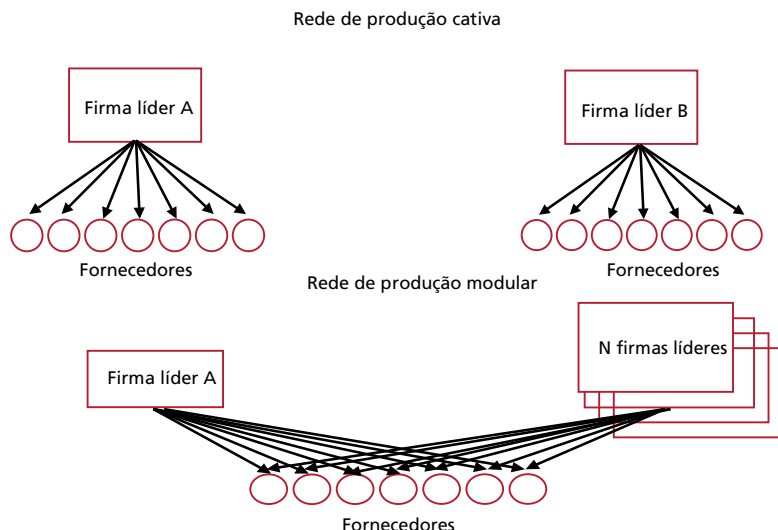
As redes de produção relacionais, por sua vez, seriam governadas menos pela autoridade da firma líder e mais por relações sociais entre os atores, especialmente aquelas baseadas em confiança e reputação. Esse paradigma englobaria desde as redes de pequenas e médias firmas regionais da Alemanha, passando pelos distritos industriais do norte da Itália, pelos *clusters* de moda ao redor de Nova Iorque e de Paris e pelas redes de negócios familiares de chineses além-mar, no Sudeste Asiático. Os serviços da rede de fornecedores iriam desde *design*, produção e

marketing, mas poucos se aventurariam a desenvolver novos produtos e a entrar na administração das vendas para consumidores finais. A estrutura organizacional altamente fragmentada permitiria flexibilidade, mas economia de escala seguramente não seria sua característica forte (Sturgeon, 2002, p. 482-483).

Uma das principais inovações organizacionais das *redes de produção modular* (o terceiro paradigma de Sturgeon) está no fato de que elas divorciam o tamanho da firma que desenvolve novos produtos da economia de escala inexoravelmente garantida na produção. Isso é possível graças ao surgimento dos grandes produtores especializados na manufatura, firmas que operam globalmente, atendendo a diversas marcas (rede de fornecedores compartilhados) e garantindo economia de escala extraordinária. São eles os responsáveis por grande parte dos investimentos em capital fixo na manufatura. Sua existência pode mudar o caráter de uma indústria ao criar uma base de fornecedores compartilhada por muitas firmas líderes, permitindo que um grande fluxo de informação flua via *links* entre empresas (Sturgeon e Lee, 2004). Esses fornecedores oferecem serviços que exigem poucos insumos ou suporte das firmas líderes além das especificações básicas do produto. O resultado são relações menos frequentes entre comprador e fornecedor, menos interdependência e necessidade muito reduzida de proximidade espacial, o que geralmente leva a contatos altamente formais entre firmas, na maioria das vezes por meio de transferência de dados digitais e codificados entre cliente e contratante (figura 1).⁶

6. No modelo de Sturgeon (2002), as redes de produção modular seriam caracterizadas especialmente pelo alto grau de independência entre fornecedores (produtores contratados) e compradores (firmas líderes). Essa é uma relação que tem mudado nos anos recentes, especialmente porque tamanho, capacidade financeira, técnica e operacional e poder de influência dos produtores contratados (como Foxconn, Solelectron etc.) têm crescido. Além disso, também por conta das pressões de agentes da sociedade civil, no sentido de melhorar as condições de trabalho das fábricas-dormitório instaladas pelos produtores contratados (*contract manufactures* - CM) CMs em países em desenvolvimento para atender à demanda de marcas líderes consolidadas.

FIGURA 1

Rede de produção cativa *versus* rede de produção modular

Fonte: Sturgeon e Lee (2004).

Elaboração da autora.

2.1 Características e atores das redes de produção modular

A maior vantagem competitiva das redes de produção modular é a consolidação (externamente à firma líder) de enormes *economias de escala*. Ao atender a um número grande de clientes concomitantemente, os produtores ganham possibilidade de investir em unidades produtivas para altíssimos volumes. Essa carteira ampla de clientes compartilhados significa que as fornecedoras tendem a garantir a utilização intensiva da sua capacidade produtiva.⁷ Da mesma forma, ao se especializarem em um processo de base que permite uma ampla variação do produto, esses produtores trabalham com níveis mais elevados não só de escala, mas também de escopo, ultrapassando aquilo que poderia ser conseguido por qualquer firma sozinha, uma vez que suas atividades podem atender a uma indústria como um todo (Andrade, 2004, p. 27, 58-59).

O estabelecimento de redes de produção modular depende de várias precondições: forte uso de tecnologia da informação na estrutura produtiva e relacional entre firmas; fornecedores que oferecem processos de base globalmente aplicáveis; e padrões amplamente aceitos que permitem a *transferência codificada*

7. Essa é a imagem que se tornou conhecida por meio das gigantescas fábricas-dormitório de eletrônicos no sudeste da China, que operam em turnos sequenciais de 24 horas por dia, sete dias por semana. O livro reportagem de Chang (2010) sobre os trabalhadores migrantes de Dongguan, no sudeste da China, é especialmente detalhista sobre as condições de trabalho e vida nas fábricas-dormitório dos CMs, incluindo da Foxconn.

de especificações entre firmas. Essas precondições levam a uma capacidade de produção genérica (sem ser produto-específica), com potencial de ser compartilhada pela indústria como um todo e com elevadíssimo grau de codificação nos *links*. As redes de produção se mostraram especialmente fortes nas indústrias de eletrônicos (computadores, equipamentos de telecomunicações, eletrônicos de consumo),⁸ brinquedos, vestuário e calçados, processamento de dados e fabricação de semicondutores, nas quais a codificação, padronização e modularidade são especialmente viáveis.

Por sua vez, a codificação e os padrões abertos são muito mais limitados e difíceis na indústria automotiva, tanto por razões técnicas quanto políticas. Tecnicamente, algumas características da *performance* do veículo, como barulho, vibração e manuseio, estão interligadas, e tende a ser difícil quantificar suas interações previamente a fim de garantir a modularização. Da mesma forma, de acordo com Sturgeon, Van Biesebroeck e Gereffi (2008, p. 307-308), por conta da natureza integral da arquitetura do veículo, mudanças em um componente geralmente têm impacto em outros componentes. Justamente por conta do baixo grau de codificação e da falta de padrões abertos disponíveis para a indústria como um todo, esses autores argumentam, na mesma obra, que a integração via cadeias de valor globais é muito mais restrita no caso de automóveis, limitando economias de escala na produção e economias de escopo no *design*, e tornando-a uma indústria organizada muito mais regional do que globalmente.⁹

A organização regional da produção de veículos está, portanto, em contraste evidente com outras manufaturas de massa orientadas para o consumo, especialmente vestuário e eletrônicos, que desenvolveram padrões de integração de escala global que concentram a produção para o mercado mundial em algumas poucas localidades. Enquanto na fabricação de automóveis as operações globais são organizadas em torno de subsidiárias, nas indústrias modulares a terceirização é muito mais radical, com fornecedores especializados na manufatura emergindo como atores fundamentais.

8. Conforme Nogueira (2012): "São várias as características da indústria eletrônica que permitem que ela seja a mais dinâmica e geograficamente mais extensa cadeia de produção global entre todos os demais setores produtivos. Uma primeira razão simples é que em partes e componentes de bens eletrônicos, bem como na maioria dos produtos finais, a relação valor/peso é elevada, o que torna o transporte de longa distância relativamente barato. A agilidade e custos relativamente baixos no transporte permitem que as empresas realizem sua 'arbitragem de custos de operação' em uma escala global e explorando as diferentes vantagens de mão de obra, escala e as políticas nacionais de incentivos aos investimentos".

9. Politicamente, são diversos os países que se dispõem a proteger suas firmas locais (sejam marcas próprias, sejam multinacionais produzindo no país) da mesma forma como protegem setores locais como agricultura, energia, aço, equipamentos militares e aeronaves comerciais. Os casos de proteção desses setores nos Estados Unidos, no Japão, na União Europeia e na China são os mais notórios, por conta da dimensão econômica desses países. Geralmente, as firmas líderes têm de ajustar suas estratégias de produção para incluir as medidas de proteção. Sturgeon, Van Biesebroeck e Gereffi (2008) argumentam que isso explica por que as firmas japonesas, alemãs e sul-coreanas de automóveis não concentraram suas plantas no México apesar do acordo de livre-comércio com os Estados Unidos.

Esses fornecedores em larga escala das redes de produção modular são conhecidos como produtores contratados (*contract manufacturers* – CM) e se consolidaram nas cadeias produtivas globais especialmente na década de 1990. São responsáveis por etapas variadas que incluem (e extrapolam) a manufatura e a montagem, bem como *design* e montagem de circuitos integrados, montagem final de produtos, testes, embalagem, distribuição, logística global e alguns serviços de pós-vendas, como reparos. Em geral, quando os serviços se referem exclusivamente à manufatura com especificações fornecidas pelos compradores estrangeiros, trata-se de um produtor de equipamento original (*original equipment manufacturing* – OEM). Quando são também adicionados serviços de *design*, como geralmente fazem as firmas de Taiwan, a combinação passa a ser referida como produtor de *design* original (*original design manufacturing* – ODM). Quando a distinção entre OEM e ODM não for relevante para este capítulo, a sigla CM refere-se genericamente a ambos. Uma vez que as competências estejam bem estabelecidas e o fornecedor comece a conceitualizar, desenvolver e manufaturar bens finais, primeiro para serem vendidos sob a marca de seus clientes tradicionais e depois sob sua própria marca, as fábricas passam a ser conhecidas como produtoras de marca original (*original brand manufacturer* – OBM). É isso que Sturgeon e Lester (2003, p. 6) chamam de um caminho de modernização orientada pelo fornecedor (*supplier-oriented upgrading path*), no qual a firma eventualmente avança hierarquicamente e sai do papel de mero fornecedor para se tornar uma “firma líder com seus próprios direitos”.¹⁰

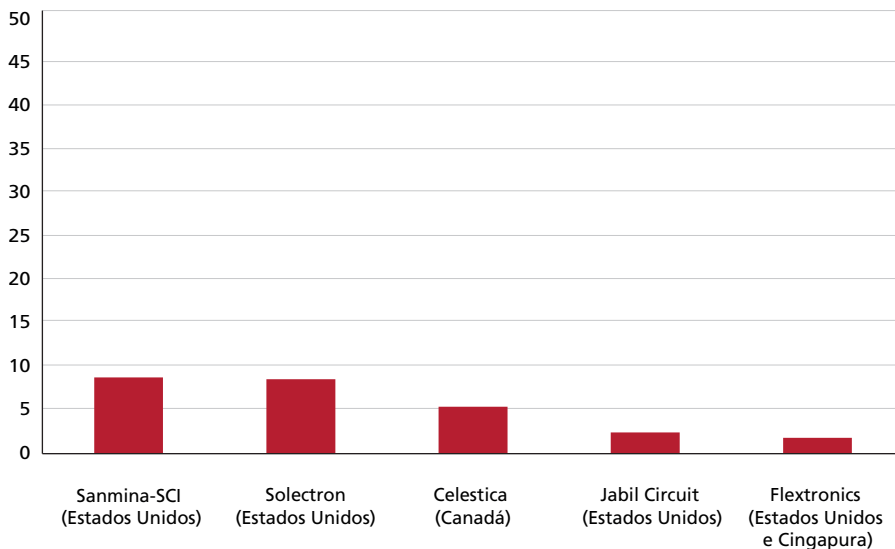
No final da década de 1990, todos os cinco maiores produtores contratados estavam baseados na América do Norte – três deles na Califórnia (Sanmina/SCI, Sollectron e Flextronics), um na Flórida (Jabil Circuit) e outro em Toronto (Celestica). Dez anos depois, os gigantes da produção contratada não eram mais norte-americanos, mas sim de Taiwan: quatro dos cinco maiores produtores contratados do mundo estavam baseados na ilha vizinha à China (Foxconn, Quanta Computer, Compal Electronics e Wistron) e apenas a Flextronics, que em verdade opera em uma *joint-venture* com capital de Cingapura, permanecia entre as gigantes do setor (gráficos 1A e 1B). Combinadas, as receitas dos cinco maiores produtores contratados de Taiwan chegavam a US\$ 115 bilhões em 2009, contra US\$ 56 bilhões dos cinco maiores na América do Norte (Sturgeon e Kawakami, 2010, p. 13; Nogueira, 2012).

10. Acer, de Taiwan, é provavelmente o caso mais recente de subida na hierarquia das cadeias globais via o esquema OEM > ODM > OBM. De qualquer forma, em algum grau, diversas marcas chinesas líderes nos dias de hoje (a própria Lenovo é outro exemplo) foram, de alguma forma, uma espécie de OEM de início. Para um estudo de caso da Lenovo, ver Nogueira (2012).

GRÁFICO 1A

Cinco maiores produtores contratados (1999)

(Em US\$ bilhões)

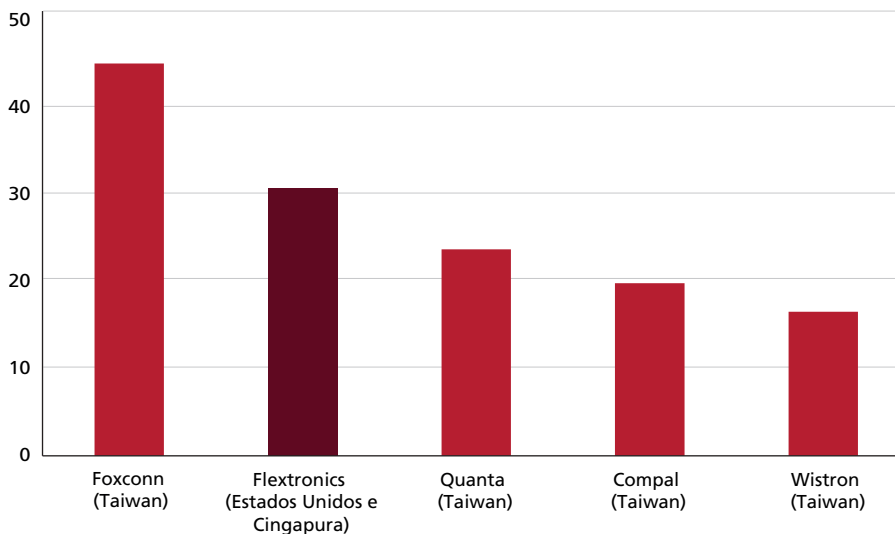


Fonte: Sturgeon e Lee (2004).

GRÁFICO 1B

Cinco maiores produtores contratados (2009)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Sturgeon e Kawakami (2010).

O declínio relativo dos produtores contratados norte-americanos e a ascensão acelerada dos taiwaneses em uma década resultaram de trajetórias distintas escolhidas por esses dois grupos nos seus processos de expansão e consolidação global e, especialmente, da decisão dos produtores contratados de Taiwan de concentrarem suas plantas na China continental. Os produtores contratados de Taiwan consolidaram-se via oferta de serviços de manufatura e *design* (portanto, via ODM) de produtos relacionados a computadores pessoais, incluindo *notebooks*, placas-mãe, periféricos, *modems*, *scanners*, *network hubs* e a manufatura de circuitos integrados, desde fundição até testes. Isso criou a possibilidade para a emergência de ODMs especializados em etapas cruciais do desenho do produto, como o sistema operacional das placas (*board-level operating system*), que determina como a máquina administra a entrada e saída da sua placa-mãe e de outros elementos do sistema, e o *design* industrial, que determina a aparência física do produto. A expansão para aparelhos celulares foi um caminho lógico para os ODMs de Taiwan, devido ao seu conhecimento da arquitetura do *design*, baseada em grupos de *chips* padronizados, e em função da sua habilidade em lidar com uma indústria eletrônica miniaturizada advinda dos *notebooks*. Geograficamente, os ODMs taiwaneses concentraram suas plantas quase exclusivamente na China continental (Sturgeon e Lee, 2004, p. 16-19).

Os produtores contratados norte-americanos, por sua vez, tendem a ser exclusivamente serviços de fabricação de eletrônicos (*electronics manufacturing services* – EMS) e optaram, na década de 1990, por uma expansão via aquisições e geograficamente mais global, o que também aumentou seus custos e os levou a buscar concentrar sua presença na China nos anos mais recentes. Seu escopo industrial, de início, também era mais amplo, incluindo outros eletrônicos de consumo, produtos médicos e equipamentos de telecomunicações. Rapidamente, também os ODMs de Taiwan avançaram nesses setores, especialmente no de telecomunicações. A partir de 2000 começa a inversão, e, entre 2000 e 2003, as receitas dos cinco maiores ODMs taiwaneses cresceram 34% ao ano (a.a.), ao passo que dos cinco maiores EMS americanos recuaram 5% a.a. (Sturgeon e Lee, 2004, p. 36).

Ao contrário dos produtores contratados, a firma líder concentra-se nas áreas e funções que sejam fundamentais para a criação e a manutenção das suas vantagens competitivas e o desenvolvimento da marca, tais como inovação do produto, estratégia, *marketing*, *design*, criação, penetração e defesa de mercados para seus produtos finais, além de prover os serviços que acompanham os bens produzidos. Esses ativos intangíveis geralmente não são capturados nas estatísticas de comércio internacional, o que faz com que os saldos comerciais dos países-sede das firmas líderes globais muitas vezes não reflitam suas competências tecnológicas (Sturgeon, 2002, p. 451; Sturgeon e Gereffi, 2009, p. 17).

Ao transferir para a outra empresa a manufatura, as firmas com marca passam a exercer seu poder de mercado em uma parte dos custos fixos da corporação gigante e vertical e, ao mesmo tempo, sem incorrer nos custos e nos riscos do investimento em capacidade produtiva, “externalizando funções que não tenham relação direta com o estabelecimento e manutenção desse poder” (Andrade, 2004, p. 22-23).¹¹ Isso significa que, por meio das cadeias globais de valor, as firmas líderes conseguem: *i*) concentrar-se na inovação; *ii*) dispersar os riscos vinculados à manufatura ao mesmo tempo que exploram os baixos custos de produção de países em desenvolvimento; *iii*) estender suas carteiras de clientes; e *iv*) ampliar as possibilidades de economias de escala. Isso torna mais fácil, conforme nota Andrade (2004, p. 53-54), a redução do intervalo temporal entre a inovação e a introdução do produto no mercado, elemento essencial na dinâmica competitiva em indústrias como eletrônicos, por exemplo, nas quais os ciclos de vida dos produtos são cada vez mais curtos.

As cadeias globais também começam a gerar desafios relevantes para as firmas líderes e para os países desenvolvidos, além do impacto negativo na geração de empregos. Trata-se do excessivo distanciamento entre o desenvolvimento do produto e a manufatura, gerando descontinuidades no ciclo de inovações e perda de habilidade para criar novos produtos comerciais.¹² Esta é uma relação ainda não suficientemente explorada pela literatura das cadeias de valor globais: qual é o poder futuro das firmas líderes e sua relação com a manufatura? Ao transferir sua base produtiva para outros países, as firmas líderes dissociaram a inovação da produção. Ainda que, do ponto de vista da indústria, haja ganhos de competitividades, no âmbito nacional, há também receio de impactos no longo prazo para a perda de efetividade do sistema de inovação do país (ver a discussão do grupo de força-tarefa do Massachusetts Institute of Technology (MIT) sobre o tema em Locke e Wellhausen, 2014).

2.2 Da rede de produção modular às cadeias de valor globais: governança e poder

A partir dos anos 2000, pesquisadores com experiência prévia em organização industrial e redes de produção globais deram início à sistematização de um corpo teórico que pudesse ajudar formuladores de políticas públicas a explicar, prever e intervir nos padrões de governança das redes de produção globais. O grupo foi responsável pelo projeto Iniciativa das Cadeias de Valor Globais, que expandiu o conceito de redes de produção modular para o esquema de cadeias de valor globais, no qual os determinantes para captura de valor agregado, a governança da cadeia,

11. Conforme Andrade (2004, p. 53): “as firmas de marca não precisam investir em capacidade produtiva interna. Podem, assim, evitar os custos dessa operação, ainda maiores diante de uma demanda extremamente volátil em um ambiente de competição intensa em grande parte dos mercados. Podem, ainda, contratar a manufatura de mais de um fornecedor e também trocar de contratado conforme lhes convier. Não obstante, continuam incorrendo nos riscos inerentes à inovação, por si só elevadíssimos, com a vantagem de terem mais recursos disponíveis para essa atividade”.

12. Para um sumário dessa discussão, ver Belluzzo (2014).

a posição hierárquica e o poder dos atores e o avanço industrial são centrais.¹³ Os resultados de muitas pesquisas feitas sob a Iniciativa das Cadeias de Valor Globais podem ser úteis para países em desenvolvimento porque, ao examinar as diferentes formas de integração dos sistemas de produção global, os pesquisadores buscam também traçar possibilidades e impedimentos no avanço de firmas de países em desenvolvimento no seu processo de ascensão (Sturgeon, 2008; Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005).

A identificação dos atores com poder na cadeia, o exame das fontes desse poder e as formas de utilizá-lo são alguns dos elementos centrais da construção de uma teoria das cadeias de valor globais. São as firmas líderes que determinam e dominam os ciclos do produto e concentram grande parte da agregação de valor, uma vez que elas detêm o chamado poder do comprador: em tese, as firmas líderes poderiam substituir fornecedores e coordenar atividades da cadeia facilmente, pressionando seus fornecedores para cortar custos, aumentar qualidade, adotar equipamentos específicos, empregar determinados processos de negócios, adquirir componentes, partes e insumos específicos e investir em determinadas localidades (Sturgeon, 2008, p. 22-23). Desse modo, como não poderia deixar de ser, também do ponto de vista da divisão internacional do trabalho, a hierarquia se repete, com as firmas líderes concentrando nos países desenvolvidos (muitas vezes sede das matrizes) suas plantas com maior concentração de trabalhadores qualificados e dispersando a produção de massa para países em desenvolvimento (Andrade, 2004).

O poder de mercado das firmas líderes varia dependendo da indústria. No caso de computadores pessoais, duas firmas líderes, Intel e Microsoft, definem parâmetros que a maior parte dos demais atores da cadeia simplesmente deve tentar se ajustar (Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005). No caso de automóveis, a influência que as firmas líderes têm na geografia econômica da indústria está baseada no enorme poder comprador de alguns conglomerados do setor. Nesse sentido, as cadeias de valor da indústria automotiva são fortemente dirigidas por um número pequeno de firmas líderes, indústrias que historicamente se baseiam em interações interpessoais e padrões proprietários, muitas vezes mantidos dentro da fronteira de firmas verticalmente integradas, e que, assim, administram o fluxo de informação tácita de um estágio da cadeia para o próximo (Sturgeon, Van Biesebroeck e Gereffi, 2008, p. 307-308).

Algumas vezes esse poder não é exercido via coordenação explícita da cadeia, mas por meio da sua dominação do mercado em componentes e tecnologias-chave (Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005). Esse poder é especialmente evidente no caso dos “líderes da plataforma”, um terceiro tipo de ator que em conjunto com

13. Centenas de publicações relacionadas às cadeias de valor globais estão disponíveis em: <<http://www.globalvaluechains.org>>. Acesso em: ago. 2012.

as firmas líderes e os produtores contratados formam os três principais atores das cadeias de valor globais. Esse terceiro ator não está presente com frequência nas indústrias, mas, quando existente, seu domínio tecnológico e do mercado lhe permite determinar padrões. O caso mais notório é dos microprocessadores da Intel e do sistema operacional da Microsoft.¹⁴ Esse é um tipo de poder que Sturgeon (2008) qualifica de *soft*, porque está baseado em competências técnicas e de serviços que são difíceis de serem substituídas. Essas firmas dispõem de tal poder, que seus produtos são vistos como indispensáveis pelas firmas líderes – e, ao mesmo tempo, estão tipicamente dissociadas da coordenação explícita de outros atores dos andares mais baixos da cadeia. Por exemplo, a Intel oferece aos seus clientes diversos manuais com especificações sobre cada um de seus microprocessadores, mas não determina onde os produtos finais devem ser fabricados ou como a governança dos estágios subsequentes da cadeia deve ser levada a cabo (Sturgeon, 2008, p. 23).

2.3 Ascendendo na hierarquia de valor das cadeias globais

Sturgeon e Lester (2003) e Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) defendem que a internalização de um conjunto de conhecimentos tácitos relacionados à codificação e à modularidade de produtos e processos e a sua oferta a um grande número de clientes são caminhos mais promissores para a escalada industrial na cadeia de valor global. Para tanto, as políticas industriais dos países em desenvolvimento deveriam, na perspectiva desses autores, estimular o desenvolvimento de capacidades para a integração nas cadeias de produção global e avançar na adoção de padrões e esquemas de codificação que permitam a entrada de seus produtores nas redes.

A questão fundamental – enfatizada em Nogueira (2012) – é que, em uma escala nacional, a posição *exclusiva* de um país como produtor contratado de bens “commoditizados” e de baixo valor agregado não é uma posição desejável no longo prazo. Essa é uma dinâmica complexa, dado que países que reduziram expressivamente a sua base manufatureira e se concentraram na ponta superior da cadeia, como os Estados Unidos, estão agora passando por uma tentativa de reversão, dada a percepção de que “a transferência da manufatura para a Ásia está trazendo custos significativos em termos de perda de efetividade do sistema de inovação do país” (Kupfer, 2012). Não obstante, avançar da posição exclusiva de OEM é uma pré-condição para países que querem criar mais valor e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento econômico continuado das suas sociedades.¹⁵

14. Sturgeon (2008) cita ainda o caso da Shimano, na indústria de bicicletas, da Applied Materials, na indústria de telas planas, da Qualcomm, na fabricação de *chips* para celulares de tecnologia Code Division Multiple Access (CDMA), e da ARM, no caso de *chips* para celulares baseados no padrão Global System for Mobile Communications (GSM).

15. Para uma tipologia sobre os diferentes caminhos possíveis para ascender nas cadeias de valor (GVC development paths), ver Unctad (2013, p. 21-23).

O caminho OEM > ODM > OBM não é, entretanto, uma trajetória inequívoca ou a única possibilidade de aumentar a agregação de valor. No caso de Taiwan, a trajetória inicialmente escolhida foi fabricar bens vendidos sob outras marcas, mas também desenvolver a capacidade de investir em *design* e características funcionais que lhe permitam comandar preços maiores e aumentar as barreiras à entrada de competidores (e, ao mesmo tempo, mantendo-se como ODM). Taiwan, todavia, não tem sido muito ativa em alguns segmentos de maior valor agregado, tais como *softwares*, discos rígidos e semicondutores com agregação de valor, e, como a maior parte das funcionalidades reside nos *chips* e no *software*, o controle sobre a trajetória inovativa da indústria continua a residir nas firmas de outros países (Sturgeon e Lee, 2004). Em alguns outros casos, como de firmas japonesas, a opção tem sido manter-se como um OEM de alto valor agregado, produzindo componentes tecnologicamente sofisticados (como disco rígido, microprocessadores, memória), que, apesar de serem vendidos com outra marca, lhe garantem uma margem importante. De qualquer forma, enquanto há estímulos por parte das marcas consolidadas para que as plantas de produtores contratados se espalhem ao redor do globo, reduzindo custos e aumentando as economias de escala, a entrada de novas marcas é um processo muito mais sensível, não apenas do ponto de vista tecnológico e da inovação, mas também politicamente.

É bastante evidente, tanto teórica quanto empiricamente, que as cadeias de valor globais facilitam a absorção tecnológica e a cópia entre competidores e fornecedores, abrindo a possibilidade de mais rápido progresso técnico por parte de países em desenvolvimento (e tornando comuns as reclamações de desrespeito à propriedade intelectual por parte dos detentores das marcas). Não apenas propriedade intelectual, mas também dados sobre clientes, informações sobre preços, padrões de qualidade, especificações técnicas, parâmetros para processos e codificação e conhecimento de mercado são deliberadamente transferidos ou tendem a vazar por conta da rede combinada de fornecedores.

A literatura sobre cadeia de valor global nos Estados Unidos reconhece o risco de os produtores contratados, na Ásia, absorverem esse conhecimento com a intenção de competir com suas firmas líderes. Sturgeon e Lee (2004), entretanto, defendem que os benefícios da rede compartilhada para as firmas líderes e para a indústria como um todo superam os riscos para suas firmas líderes e advogam em favor das cadeias de valor global. Em primeiro lugar, argumentam os autores, porque a disseminação do conhecimento sobre padrões e melhores práticas tende a gerar mais eficiência para a indústria em geral. Em segundo lugar, o ciclo de vida extremamente curto dos produtos eletrônicos dificulta a entrada de competidores. Os autores também detectaram, entre executivos dos produtores contratados de Taiwan, o receio de competir com seus clientes e, assim, perder “a galinha dos ovos de ouro” da manufatura; e concluem que o elemento crítico para a América do

Norte pode não estar na perda de competitividade relativa da sua indústria, o que, em tese, deveria continuar, mas na rápida transferência da produção para a China, com riscos de perda substantiva de capacidade de *design* e geração de emprego.

A China continental não é ela mesma país-sede de nenhum grande OEM ou ODM – é o destino majoritário para instalação de plantas destas firmas. O processo chinês tem combinado estratégias de integração nas cadeias de valor globais com trajetórias de formação de “campeões nacionais” em setores que suas lideranças julgam estratégicos. O esforço agora, segundo as lideranças chinesas, está na tentativa de construir uma base de inovação nacional que permita às empresas nacionais deter a propriedade intelectual dos produtos e serviços comercializados nas cadeias globais. A terceira seção irá apresentar algumas das políticas de promoção à ascensão da China nas cadeias de valor globais. Antes, ainda será discutido um segundo arcabouço teórico sobre a dispersão global da produção, a chamada teoria da fragmentação, em especial a agregação de valor conseguida por meio dos *links* de serviços que conectam as diferentes unidades de produção.

2.4 O papel dos serviços na produção fragmentada

Um paradigma contemporâneo às cadeias de valor globais consolidou-se a partir dos anos 1990, dando ênfase ao papel dos serviços produtivos (conceitualmente definidos como *links* de serviços) que conectam os diferentes blocos de produção. Para a chamada teoria da fragmentação, dois elementos fundamentais têm encorajado a dispersão produtiva recente, ou a fragmentação geográfica da produção: *i*) a redução nos custos dos serviços que conectam as várias partes do processo produtivo (desde telecomunicações e transporte até serviços financeiros); e *ii*) a relação entre o aumento na escala de produção e os retornos crescentes destes serviços de ligação (Jones e Kierzkowski, 1990; 2005). Para esses autores, o processo de desenvolvimento industrial tem sido historicamente caracterizado pelo aumento da especialização e divisão do trabalho, e a redução nos custos dos serviços e seu caráter essencialmente sem fronteiras têm acentuado, inclusive geograficamente, tal fragmentação. A ideia básica é que as vantagens da especialização dos fatores intrafirma e os retornos crescentes do setor de serviços estariam estimulando a produção fragmentada em bloco e conectada por *links*. No âmbito internacional, essa tendência seria evidenciada pela associação positiva entre a redução dos custos dos serviços e a dispersão global da atividade produtiva.

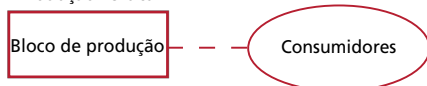
Na antiga produção vertical, ainda que os serviços estivessem evidentemente presentes nesse estágio, na forma de *marketing* e distribuição, sua importância relativa no processo produtivo era menor, dado que o bloco de produção estava mais proximamente ligado à distribuição e ao consumidor. Nas diferentes possíveis formas de fragmentação produtiva, os serviços de coordenação da produção, transporte,

telecomunicação, e financeiro ganham uma dimensão crucial, a fim de garantir a ligação entre os numerosos blocos de produção (figura 2).

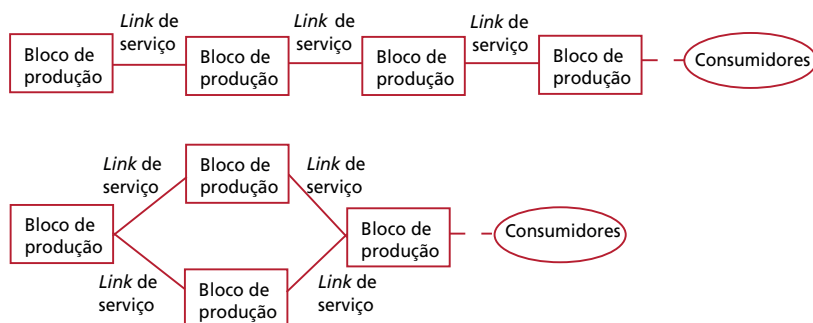
FIGURA 2

Processos produtivos segundo a teoria da fragmentação

2A. Produção vertical



2B. Produção fragmentada



Fonte: Jones e Kierzkowski (1990).
Elaboração da autora.

Um dos desdobramentos mais importantes do paradigma da fragmentação está na relação entre o aumento dos volumes de produção (escala) e tal cenário de dispersão. Na versão simplificada do modelo, assume-se que as atividades de serviços exibem retornos crescentes em face de custos fixos que são invariáveis (ou quase) em relação à escala de produção. Isso significa dizer que os custos dos chamados *links* de serviços não crescem na mesma proporção que os níveis de produção. Essa pressuposição é bastante evidente no caso de telecomunicações (uma vez instalado um sistema de telecomunicações, o custo envolvido na encomenda de 10 ou 10 mil produtos não varia significativamente), mas também é razoável no caso de transportes, uma vez que esses custos geralmente caem dependendo da quantidade transportada.

Em outros termos, há uma relação inversa entre os custos dos *links* de serviços e os custos de produção dos blocos: a produção mais fragmentada, que faz uso das diferenças de custos entre regiões, tende a exibir custos agregados mais baixos, mas, por outro lado, custos de conexão de serviços mais altos. A conclusão importante dos autores é que, no caso da produção fragmentada, é no setor de serviços que podem ser encontrados retornos crescentes, e não no chão de fábrica. Isso significa dizer

que países desenvolvidos que estão assistindo à redução relativa da manufatura no PIB e ao aumento da fatia dos serviços estão também se concentrando nos setores nos quais os lucros são maiores (Jones e Kierzkowski, 2005; Jones, Kierzkowski e Chen, 2005).

Do ponto de vista da integração dos países em desenvolvimento, os autores argumentam que a produção fragmentada e a dispersão geográfica de blocos de produção aumentam as chances para que países com baixo nível de desenvolvimento participem do processo de industrialização. O ponto crítico está na capacidade de esses países oferecerem serviços de baixo custo. Teóricos da fragmentação defendem que custos baixos com *links* de serviços e com o estabelecimento de redes são precondições para participação de países em desenvolvimento em tais blocos de produção. Hiratsuka (2008, p. 93) argumenta que, de fato, no caso do Leste Asiático, uma das vantagens competitivas da região está justamente nos seus baixos custos com *links* de serviços, em parte graças às companhias de logística especialmente desenvolvidas e ativas.

A teoria da fragmentação tem, portanto, uma forte implicação do ponto de vista das políticas públicas. Jones e Kierzkowski (2005) abertamente advogam em favor da liberalização do setor de serviços em países em desenvolvimento, argumentando que, com tal abertura, sua inserção na produção fragmentada seria facilitada em função da eventual redução nos custos associados. É importante destacar que a China, ao contrário da recomendação dos autores, tem sido especialmente cautelosa na abertura do seu setor de serviços, a despeito de intensa pressão internacional (Shen, 2012).¹⁶ O Estado tem mantido um papel central, quando não majoritário, nos principais ramos de serviços que são também *links* produtivos (como no setor financeiro e de telecomunicações, nos quais quatro bancos e três operadoras estatais dominam o mercado), e estimulado o desenvolvimento de firmas nacionais correlacionadas, em especial no caso de equipamentos de telecomunicações, conforme será discutido na seção 3.

3 POLÍTICAS DE FOMENTO À INTEGRAÇÃO E ASCENSÃO DA CHINA NAS CADEIAS DE VALOR GLOBAIS

Integrar-se competitivamente e ascender nas cadeias de produção global tem sido alguns dos vários objetivos da política industrial chinesa desde a abertura. Isso significa dizer que outros objetivos associados ao desenvolvimentismo tradicional, notadamente a construção de “campeões nacionais” em setores estratégicos, tais como petróleo, siderurgia, construção civil, ramos militares, tecnologia da informação etc., e o estrito controle do sistema financeiro pelo Estado têm sido levados a

16. Ver, por exemplo, relatório do governo australiano. Disponível em: <http://www.dfat.gov.au/publications/eau_unlocking_china/index.html>.

cabo concomitantemente.¹⁷ É, da mesma forma, evidente o amplo conjunto de políticas macroeconômicas condizentes com o desenvolvimento industrial, como taxa de câmbio favorável às exportações, controle sobre a conta de capitais, crédito subsidiado, incentivos fiscais, taxa de juros baixa, política fiscal alinhada etc. Essa ressalva é necessária para explicitar que, ao focar, a seguir, as políticas industriais chinesas para inserção e ascensão nas cadeias de valor globais, este capítulo não desconsidera a relevância de outras estratégias. Da mesma forma, como também não tenta esgotar as políticas diversas de promoção à inovação tecnológica, como os centros de pesquisa aplicada das estatais ou as diversas iniciativas, por parte da Academia Chinesa de Ciências, de estabelecimento de empresas-piloto em setores de alta tecnologia.¹⁸

As estruturas primárias para inserção competitiva nas cadeias de valor globais são também alguns dos pilares do projeto de desenvolvimento chinês. O mais evidente é a constituição das zonas econômicas especiais como forma de atrair tecnologia e capital. Da mesma forma, a forte ênfase nos investimentos em infraestrutura, responsáveis por geração de demanda efetiva, ganhos de competitividade industrial e redução dos custos com *links* de serviços, é crucial para a *performance* comercial de países em desenvolvimento e para sua inserção nas cadeias de valor globais e na produção fragmentada. Os investimentos em infraestrutura, em conjunto com construção civil, transformaram-se no principal motor de expansão do PIB nos anos recentes, e o progresso chinês na oferta de serviços de transporte e telecomunicações está entre os mais marcantes em uma comparação internacional (Medeiros, 2010).

Nas próximas subseções, serão discutidos alguns instrumentos utilizados ativamente como mecanismos para facilitar a criação de firmas líderes chinesas nas cadeias de valor globais, que incluem: *i*) administração dos investimentos estrangeiros diretos (IED) e estabelecimento de diferentes mecanismos para transferência tecnológica entre firmas (subseção 3.1); *ii*) recursos para pesquisa pura e aplicada e estabelecimento de padrões tecnológicos nacionais que utilizam *internet protocol* (IP) desenvolvido domesticamente (subseção 3.2); e *iii*) compras governamentais com alto conteúdo doméstico e concentradas em tecnologias endógenas (subseção 3.3).

17. Sobre o papel do sistema financeiro, ver, neste mesmo livro, o capítulo de Leonardo Burlamaqui – *As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado* –, bem como o de Marcos Antonio Macedo Cintra e Edison Benedito da Silva Filho – *O sistema financeiro chinês: a Grande Muralha*.

18. Para uma discussão detalhada sobre o esforço chinês para promoção de ciência, tecnologia e inovação (C&T&I), incluindo gastos com atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), recursos humanos e patentes e uma revisão dos principais planos nacionais de C&T&I, ver Freitas (2011). Em BXA (1999), há uma discussão sobre outros mecanismos de promoção tecnológica colocados em prática na China e não discutidos neste capítulo. Sugere-se ver também o capítulo de José Eduardo Cassiolato e Maria Gabriela von Bochkor Podcameni – *As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China* – neste livro.

3.1 Administração e regulação do IED e estratégias para difusão de tecnologia e conhecimento estrangeiros

A abertura chinesa aos IEDs foi realizada com alta regulação, em uma tentativa constante de absorver tecnologia e modos de produção do exterior a fim de modernizar seus setores industriais e militares.¹⁹ Tradicionalmente, as firmas estrangeiras conseguem exercer com facilidade seu poder de barganha e se recusam a transferir tecnologias intermediárias ou avançadas para os países receptores (Dhar e Joseph, 2011). A China, entretanto, tornou-se um dos raros casos em que o IED veio, de fato, acompanhado, tanto direta quanto indiretamente,²⁰ da disseminação de tecnologia estrangeira, aqui entendida como conhecimento codificado (licenciamento, compartilhamento de *design*, aplicação de patentes, fórmulas) e *know-how* (estilo de gerenciamento, processos e treinamento de empregados). A absorção implica não apenas a capacidade de um país adquirir tecnologia estrangeira mas essencialmente de difundi-la internamente, utilizando-a como base para criação de novas tecnologias e processos. Alguns autores chamam esse tipo de abertura com regulação de “transferência de tecnologia em troca do mercado doméstico”²¹ – o que, em verdade, mascara uma das motivações centrais para a entrada de IED na China: a redução de custos de produção, por parte das multinacionais, para garantir acesso ao mercado doméstico e também uma base de produção global. Relatório do Escritório de Exportações dos Estados Unidos, com data do final dos anos 1990, admite o seguinte.

O dinamismo da liberalização econômica relativamente rápida da China desde 1978 ofuscou em larga medida suas políticas e objetivos industriais, que são explicitamente desenhados para restringir e administrar o investimento estrangeiro a fim de proteger e estimular as indústrias domésticas chinesas por meio da aquisição de alta tecnologia (BXA, 1999, p. iv).

Quais foram, portanto, os mecanismos que permitiram ou estimularam a absorção de tecnologia uma vez feita a abertura para o IED na China?

Zhao *et al.* (2007) resumem o desenvolvimento da indústria chinesa de eletrônicos na sua relação com o IED em três fases. A primeira, até final dos anos 1980, caracterizada pela mera importação em larga escala dos produtos finais, incluindo TVs e refrigeradores, computadores e centrais telefônicas, evidentemente com pouca ou nenhuma transferência ou absorção de tecnologias estrangeiras. Na segunda, durante os anos 1990, barreiras tarifárias e não tarifárias passaram a restringir a importação de bens finais, ao mesmo tempo que as políticas de

19. Ver o capítulo de Nicholas M. Trebat e Carlos Aguiar de Medeiros – *Modernização militar no progresso técnico e na inovação industrial chinesa* – neste livro.

20. Mecanismos diretos são os próprios acordos de transferência de tecnologia. Indiretos incluem cópia disseminada de produtos, tecnologias e emprego de funcionários treinados pelas multinacionais (Reenen e Yueh, 2012).

21. Technology Transfer in Exchange for Domestic Markets (TTEDM). Para mais detalhes, ver Huang (2006) e Mu e Lee (2005), por exemplo.

favorecimento à entrada de capital estrangeiro foram criadas em conjunto com as zonas econômicas especiais (ZEEs). É nessa fase que regulações muito estritas para a entrada de investimentos estrangeiros foram adotadas na tentativa de garantir o *catch-up* de firmas domésticas. Na terceira fase, após o ano 2000, as regulações ao IED foram enfraquecidas e as barreiras comerciais removidas, mas barreiras seletivas não tarifárias e administrativas continuaram ativas.

Especialmente durante a segunda fase, de controle estrito ao IED, uma série de regulações foi colocada em prática, na tentativa de garantir absorção de tecnologia, especialmente por meio de exigência de pelo menos metade do capital chinês para formação de *joint-ventures* em diversos setores. Huang (2006) chama esse conjunto de políticas de um sistema de aprovação administrativa, dado que diferentes esferas do governo deveriam ser consultadas para aprovar a formação das *joint-ventures*, além de a previsão de transferência de tecnologia constar formalmente nos contratos de formação da sociedade. *Joint-ventures*, ao contrário de firmas de capital exclusivamente estrangeiro (*wholly-owned foreign enterprises* – Wofes), são mais propensas a produzir ganhos de inovação, uma vez que os canais de transmissão de conhecimento técnico e de administração são mais estreitos (Reenen e Yueh, 2012).

A exigência para formação de *joint-ventures* foi eliminada na virada do século na maioria dos setores, e, a partir de então, a fatia dos investimentos totalmente estrangeiros, sem formação de *joint-venture*, cresceu sensivelmente, passando de 24% dos investimentos estrangeiros diretos totais em 1991 para 47% em 2000, 71% em 2005 e 76% em 2011 (NBS, vários anos). Continua sendo comum, no entanto, a exigência de que a firma 100% estrangeira estabeleça um centro de treinamento, pesquisa e desenvolvimento ou laboratório em uma das maiores universidades chinesas ou institutos de pesquisa de Pequim ou Xangai (Zhao *et al.*, 2007).

O governo chinês permite investimentos 100% estrangeiros em indústrias que não forem catalogadas como “proibidas” ou “restringidas”, seguindo o *Catálogo para Guiar Investimentos Estrangeiros*, uma lista publicada periodicamente (de três a cinco anos) e que determina quais indústrias têm IED “estimulado”, “restringido” ou “proibido”. Os segmentos que não estão listados são geralmente apenas “permitidos”. O mais recente catálogo, em vigor desde janeiro de 2012, foi preparado com foco no estímulo de investimentos estrangeiros em manufaturas de alta e nova tecnologia, serviços modernos, novas energias, e indústrias que economizam energia e matérias-primas. Os investidores que quiserem gozar dos diferentes benefícios oferecidos às indústrias “estimuladas”, como deduções tarifárias e vantagens fiscais, devem se enquadrar nas exigências.

Naturalmente, a pergunta seguinte é como o governo chinês conseguiu que os mecanismos de transferência de tecnologia fossem incluídos nos contratos de

formação de *joint-ventures*. O já mencionado Relatório do Escritório de Exportações dos Estados Unidos do final dos anos 1990 trata explicitamente dos riscos e da resistência dos investidores em transferir tecnologia, e conclui que “a transferência de tecnologia avançada americana é o preço para acesso ao mercado chinês para empresas de alta tecnologia americanas” (BXA, 1999, p. v). No mesmo relatório, o argumento mais comum dado por investidores americanos para aceitar a transferência é o potencial extraordinário do mercado de consumo interno chinês e seus custos baixos de produção, que tornam o investimento, em geral, altamente lucrativo. Isso permitiu que os oficiais chineses frequentemente negociassem com dois ou mais investidores ao mesmo tempo, na tentativa de barganhar melhores condições, incluindo o tipo de tecnologia que seria transferida.

Mu e Lee (2005) documentam que, tendo consciência da atratividade e do tamanho do seu mercado e do poder de barganha que isso lhe conferia, o governo chinês ativamente abordou empresas multinacionais, na tentativa de travar negociações que incluíssem transferência de conhecimento e tecnologia, seja via treinamento de pessoal, seja via detalhamento de serviços de produção, seja via *marketing* e pós-vendas, seja via instalação de centros de pesquisa e desenvolvimento. O governo foi crucial no processo de negociação, influenciando tanto direta como indiretamente e, em especial, alterando o balanço de poder. O monopólio do Estado em diversos setores também garantiu poder de barganha adicional, dado que, em diversos casos, em particular até meados dos anos 1990, o Estado era o único provedor de serviços de telecomunicações, por exemplo, e também o único comprador de equipamentos e produtor nacional (Mu e Lee, 2005, p. 768-770; Shen, 1999, p. 64).

3.1.1 Difusão de conhecimento entre firmas: o papel da Shanghai Bell na indústria de telecomunicações da China

A difusão de conhecimento de empresas multinacionais para empresas nacionais em países em desenvolvimento é uma fonte importante de progresso técnico e de aumento da produtividade. Em trabalhos sobre o papel da Shanghai Bell para o desenvolvimento da indústria de telecomunicações na China, Mu e Lee (2005) e Shen (1999) relatam que, especialmente no caso das centrais digitais, a dispersão de conhecimento das *joint-ventures* para os institutos de pesquisa nacionais e as empresas competidoras foi crucial para que marcas chinesas como Huawei e ZTE se estabelecessem no futuro.

A Shanghai Bell Telephone Equipment Manufacturing Corporation foi a primeira *joint-venture* a formar-se na China no ramo de telecomunicações, em 1983. Na época da sua instalação, engenheiros chineses não tinham experiência relevante em produção, *design* ou desenvolvimento de centrais digitais de telecomunicações. A *joint-venture* foi o resultado de 33 meses de negociações que envolveram os governos chinês e belga, o antigo Ministério de Correio e Telecomunicações da

China, a estatal Corporação Industrial de Correio e Telecomunicações, vinculada ao Ministério de Correio e Telecomunicações, e a belga Bell Telephone Manufacturing Company (BTM), uma antiga afiliada da International Telephone and Telegram Corporation (ITT).²² As negociações levaram quase três anos porque o governo chinês exigiu a transferência de tecnologias necessárias para a produção local dos principais componentes do Sistema-12 utilizado na época, incluindo um *chip* LSI (circuito integrado de larga escala) customizado, unidades computadorizadas de teste e tecnologia de produção de circuitos impressos. Segundo Zhou e Kerkhofs (1987), esse foi o primeiro grande acordo de transferência de tecnologia de ponta da China moderna.²³

Especialmente em empresas de tecnologia, um dos meios mais comuns para garantir a difusão de conhecimento entre multinacionais e empresas locais é a mobilidade de funcionários. No caso da Shanghai Bell, o estabelecimento da *joint-venture* deu aos chineses não apenas a possibilidade de manufaturar e operar equipamentos que utilizavam tecnologias de ponta na época, mas também de receber o treinamento necessário. No processo de adaptar o Sistema-12, a Shanghai Bell teve, necessariamente, de investir diretamente na formação de pessoal e cooperar com universidades locais e institutos de pesquisa. Mu e Lee (2005, p. 773) relatam que, anualmente, entre 3% e 4% dos engenheiros da Shanghai Bell deixavam a empresa em busca de outros postos de trabalho, seja estabelecendo negócios próprios, seja preenchendo vagas nas outras *joint-ventures* que se formaram nos anos seguintes, em institutos de pesquisa ou, quando as empresas chinesas emergentes começaram a remunerar bem, para trabalhar para os competidores chineses. Em entrevista a Shen (1999, p. 83), um antigo gerente-geral da Shanghai Bell resume que a empresa foi uma grande escola, qualificando um número importante de engenheiros de telecomunicações para o país.

Da mesma forma, também a instalação do Sistema-12 pela China exigiu o emprego direto de funcionários do corpo técnico do Ministério de Correio e Telecomunicações que, após um período de empréstimo, foram devolvidos ao ministério. Mu e Lee (2005) narram também que, nos anos iniciais da Shanghai Bell, técnicos e pesquisadores de diversos órgãos estatais, desde institutos de pesquisa e universidades a fábricas estatais, foram cedidos à *joint-venture* por um período determinado, depois regressando às suas instituições de origem.

22. A ITT foi adquirida pela Alcatel em 1987. O nome atual da *joint-venture* chinesa é Alcatel-Lucent Shanghai Bell.

23. No momento da assinatura do contrato, a Bell Telephone Manufacturing Company ficou com 32% do capital, o governo belga com 8% e a estatal chinesa Corporação Industrial de Correio e Telecomunicações, vinculada ao Ministério de Correio e Telecomunicações, com os 60% restantes. A participação do governo belga foi central para que a transferência de tecnologia fosse possível. O chamado Coordinating Committee for Multilateral Export Control (Cocom), liderado pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, impunha restrições ao fluxo de bens estratégicos e *know-how* para países comunistas. Negociações do governo belga com os Estados Unidos permitiram a transferência de tecnologia (Mu e Lee, 2005).

Também estatais chinesas puderam abertamente solicitar auxílio à Shanghai Bell para questões operacionais, de administração, estrutura de incentivos e reforma institucional, na forma de delegações e missões encaminhadas à *joint-venture* para explorar métodos de gestão das multinacionais (Shen, 1999). Esse conhecimento absorvido na Shanghai Bell foi, segundo Mu e Lee (2005), crucial para o esforço chinês, levado a cabo nos anos seguintes, de desenvolver uma central digital de tecnologia e padrão chineses.

De fato, em 1992, a estatal chinesa Great Dragon lançou no mercado chinês o primeiro sistema para centrais digitais desenvolvido no país, o HJD-04. Inicialmente desenhado para atender exclusivamente ao interior e às zonas rurais, um nicho de mercado no qual o padrão tecnológico do Sistema-12 encontrava uma série de limitações,²⁴ o sistema cresceu rapidamente pelo país, em parte apoiado pelos ganhos de receita possibilitados pelo interior rural e em parte pelas políticas de proteção seletivas do Estado, como padrões técnicos e compras públicas. Em 1998, a Huawei, uma das empresas líderes chinesas que empregava o HJD-04, ultrapassou a Shanghai Bell na venda de centrais digitais na China (Mu e Lee, 2005, p. 778-779).

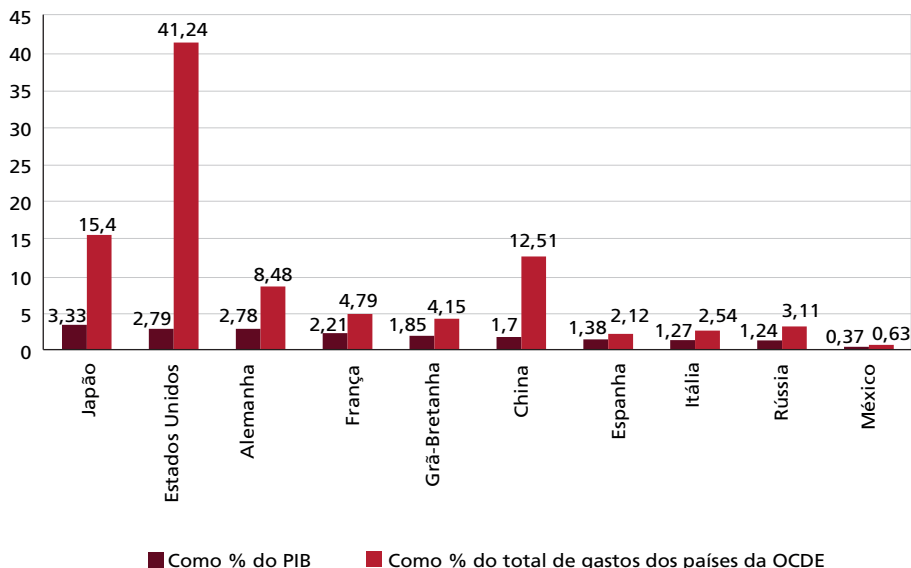
3.2 Políticas de ciência, tecnologia e inovação e padrões técnicos

Os investimentos em P&D têm crescido aceleradamente no país, um ritmo de início pouco impressionante, dado que o país vinha de um nível baixo, mas que rapidamente o posicionou acima da média dos países em desenvolvimento. Os investimentos em P&D passaram de 0,76% do PIB em 1999 para 1,70% do PIB em 2009, ainda abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2,33%, mas equivalente a países como Noruega e Luxemburgo. A meta oficial é elevar essas despesas para 2,5% do PIB em 2020. Em termos absolutos, as despesas chinesas representaram 12% dos gastos brutos em P&D dos países da OCDE combinados em 2009, a terceira posição no *ranking* global, atrás apenas dos Estados Unidos e do Japão (gráfico 2).²⁵

24. A penetração da Shanghai Bell no interior e nas zonas rurais do país era dificultada não apenas por conta de questões logísticas, de custo ou idioma (o *menu* para operação das máquinas era em inglês), mas também técnicas. Os sistemas estrangeiros modernos eram desenhados com base em pressuposições diferentes da realidade do mercado rural chinês, onde a penetração de telefones era ainda baixa em termos *per capita* e, por outro lado, com um uso muito intensivo por aparelho, o que tendia a levar a frequentes quedas e problemas nos sistemas estrangeiros (Mu e Lee, 2005, p. 777).

25. Os resultados desse esforço aparecem no número de solicitações de patentes no exterior, que mais do que triplicou entre 2006 e 2010 no âmbito do Tratado de Cooperação de Patentes, elevando a China da oitava para a quarta posição no *ranking* global, atrás da Alemanha, do Japão e dos Estados Unidos (Freitas, 2011).

GRÁFICO 2
Gastos com P&D em países selecionados em 2009



Fonte: OECD (2011).

O desenvolvimento da indústria eletrônica²⁶ constituiu uma das prioridades explícitas do corpo principal de políticas de ciência, tecnologia e inovação do governo chinês. Nos anos 1980 e 1990, todos os três principais programas nacionais para desenvolvimento e promoção de setores de alta tecnologia, inovação e ciência pura – notadamente o Programa de Desenvolvimento e Pesquisa de Tecnologias-Chave (lançado em 1982), o Programa Nacional para Pesquisas Avançadas (Programa 863, lançado em 1986) e o Programa para o Desenvolvimento de Pesquisa Básica Nacional (Programa 973, lançado em 1998) – deram ênfase à indústria eletrônica.²⁷ A criação do Ministério da Indústria Eletrônica, em 1982, depois transformado no Ministério da Indústria de Informação, em 1998, representou outra evidência. Por fim, a indústria eletrônica foi declarada umas das indústrias “pilares” no Programa Nacional de Política Industrial para os anos 1990, em conjunto com máquinas, petroquímica, automóveis e materiais para construção, um plano lançado em 1994 e que restringiu por uma década o acesso de investidores estrangeiros ao mercado somente nos casos em que havia transferência de tecnologia. O objetivo do plano era fazer dessas indústrias os motores principais do crescimento continuado da atividade industrial no país (Zhao *et al.*, 2007, p. 37; BXA, 1999).

26. Para os formuladores de políticas públicas do governo chinês, a indústria eletrônica geralmente exclui *software* e refere-se a equipamentos de telecomunicações, computadores e periféricos, eletrônicos de consumo (incluindo equipamentos audiovisuais) e componentes eletrônicos.

27. Conforme <http://english.gov.cn/2006-02/09/content_184156.htm>. Acesso em: 27 ago. 2012.

O mais importante esforço nacional no sentido de efetuar um conjunto de políticas para promoção da ascensão da China nas cadeias de valor nos setores intensivos em tecnologia veio em 2006, em meio à consolidação do *slogan indigenous innovation*, um termo cunhado e frequentemente utilizado pelo primeiro-ministro Wen Jiabao. Em janeiro daquele ano, o governo lançou o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, um plano com horizonte e metas até 2020, que articula pesquisa básica e aplicada em áreas-chave e em fronteiras tecnológicas com uma dezena de megaprojetos nacionais, reforma institucional do sistema nacional de C&T e políticas públicas de promoção da inovação nacional.²⁸ O Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia parte de um diagnóstico amplo dos problemas e limitações do padrão de crescimento chinês, tais como sua excessiva dependência de energia e de recursos, resultando em elevado custo ambiental; uma estrutura econômica

irracional, caracterizada por uma base agrícola frágil e ausência de indústrias de alta tecnologia e de uma indústria de serviços moderna; e as firmas que não dispõem de competitividade no seu núcleo, e com resultados econômicos que ainda precisam ser melhorados dada sua fraca capacidade de inovação endógena [*indigenous innovation*] (...). Se nosso país quer tomar a iniciativa na competição internacional feroz, ele tem que fortalecer sua capacidade de inovação endógena, dominar tecnologias-chave em algumas áreas críticas, deter seus próprios direitos de propriedade intelectual, e estabelecer um número de empresas internacionalmente competitivas (State Council, 2006, p. 8-11).

Do ponto de vista do avanço da indústria chinesa nas cadeias de valor, o princípio básico é evitar a dependência de padrões tecnológicos estrangeiros tanto para a indústria civil quanto para a militar, e fazer com que a produção do país não fique presa na ponta inferior da cadeia de valor global. O objetivo é promover a ascensão nas cadeias de valor por meio de empresas nacionais que sejam detentoras da propriedade intelectual dos produtos e serviços. Explicitamente, segundo o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, “tornando os direitos de propriedade intelectual proprietários nas indústrias de informação e produção de equipamentos um grande ponto de avanço para aumentar a competitividade industrial do país” (State Council, 2006, p. 12). Ou, harmonizando com a linguagem das cadeias de valor globais, criar firmas líderes detentoras da marca e padrões tecnológicos dominantes nas cadeias globais.

A iniciativa gerou críticas severas por parte dos países desenvolvidos por conta da postura ativa do Estado no desenvolvimento tecnológico e da restrição

28. Para uma discussão mais detalhada sobre o Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, ver Freitas (2011).

à participação de firmas estrangeiras nas compras governamentais,²⁹ conforme se discute a seguir. Nos anos recentes, a retórica oficial tem sido de menor ênfase na inovação endógena e maior destaque para as “indústrias estratégicas emergentes”.

A mudança retórica começou em 2009 e culminou com a divulgação, também pelo Conselho de Estado, em outubro de 2010, da decisão de acelerar o suporte e o desenvolvimento das indústrias estratégicas emergentes, que definiu quais são as tais “indústrias estratégicas emergentes” e estabeleceu metas quantitativas de crescimento.³⁰ A mudança retórica, entretanto, não implicou mudança de estratégia, segundo avaliação de Kennedy (2012). Em verdade, os segmentos prioritários, em termos da fronteira tecnológica, continuam sendo os mesmos: aqueles considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional continuado e nos quais o desenvolvimento tecnológico global tende a estar em estágios intermediários e ainda não consolidados – e, portanto, nos quais o país teria, no futuro, a possibilidade de deter a propriedade intelectual dos produtos, como em biotecnologia, proteção ambiental, novas gerações de produtos de informática (como novas gerações de rede e *cloud computing*), novas energias, novos materiais, veículos movidos a novas energias e equipamentos de alto nível (desde aviões e trens de alta velocidade até satélites).

Com isso, começa a ficar mais frequente a busca de políticas alternativas para promoção de tecnologias nacionais, como o estabelecimento de padrões técnicos. São diversos os casos em que o estabelecimento de padrões técnicos é utilizado como mecanismo para proteger e fomentar as firmas de capital chinês. Em relação a telecomunicações, um dos casos mais notórios é o do padrão V5 – utilizado em sistemas de comutação de grandes capacidades para centrais telefônicas –, desenvolvido por um conjunto de firmas chinesas, incluindo ZTE e Huawei. Até meados da década de 1990, esse padrão estava restrito ao interior rural da China, onde essas empresas emergentes conseguiam penetrar sem competição das estrangeiras. Foi nesse momento que o governo chinês estipulou que todos os novos sistemas de comutação vendidos no mercado deveriam ser compatíveis com a interface V5.1. Como a maioria das firmas estrangeiras, geralmente, não produzia sistemas compatíveis com essa interface, a expansão das marcas locais no mercado nacional foi bastante ágil (Zhao *et al.*, 2007, p. 42).

Um segundo caso de coordenação estatal para apoiar um padrão doméstico dá-se em torno da tecnologia TD-SCDMA, um dos três padrões internacionais

29. Para mais informações, ver a discussão em Kennedy (2012), que chama essa postura chinesa de um “tecnó-nacionalismo”, em ICTSD (2010), em EUCCC (2011) e em USITC (2011).

30. As “indústrias estratégicas emergentes” deveriam responder por 8% do PIB chinês, em 2015, e por 15%, em 2020. Como bem nota Kennedy (2012), essas metas aparentemente precisas e ambiciosas são também maquiadas: as “indústrias estratégicas emergentes” são ampla e genericamente definidas e cada setor engloba uma cadeia de fornecedores com milhares de produtos, tornando os cálculos da contribuição das “indústrias estratégicas emergentes” para o PIB nada mais do que uma aproximação.

de terceira geração existentes para telefonia móvel. O padrão foi desenvolvido pela Datang, um antigo instituto de pesquisa depois transformado em empresa estatal. A partir de 2002, em relação à perda de mercado doméstico que as fabricantes chinesas de aparelhos de comunicação móvel vinham experienciando, as oito maiores fabricantes nacionais (incluindo Huawei, ZTE e Lenovo), lideradas pela Datang, uniram-se em uma aliança TD-SCDMA, com as empresas-membro compartilhando os custos futuros com P&D e a propriedade intelectual do padrão. Outras companhias juntaram-se à aliança nos anos seguintes, incluindo algumas *joint-ventures* sino-estrangeiras, e, em 2006, o grupo chegava a 26 membros. Três ministérios chineses, incluindo a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, entraram não só oferecendo uma linha de crédito específica sob o guarda-chuva do projeto 3G TD-SCDMA Mobile Communication Standard and Product Development, mas também a coordenação geral da iniciativa (Lee, Mani e Mu, 2012, p. 61-63).

A coordenação geral foi fundamental porque, segundo reporta Gao (2010), houve resistência importante das operadoras chinesas na aceitação da TD-SCDMA. A maior operadora chinesa, a China Mobile, por exemplo, mostrava-se reticente em função dos custos extras envolvidos na adaptação a um novo padrão e dos receios quanto à qualidade tecnológica. Em diversas oportunidades, seus executivos expressaram publicamente sua preferência por um padrão estrangeiro, o WCDMA (Gao, 2010, p. 13). Em 2009, a TD-SCDMA foi adotada pela China Mobile de maneira “não totalmente voluntária”, segundo Gao (2010, p. 16), com clara intervenção do governo em favor de uma tecnologia endógena. “O impacto da importância dada pelo governo central à inovação endógena, especialmente entre os líderes, ficou evidente na adoção da TD-SCDMA” (Gao, 2010, p. 27).

3.3 Compras públicas e a promoção de firmas líderes domésticas

A dimensão expressiva das compras públicas chinesas, em especial a partir dos anos 1990, tem feito com que elas sejam um instrumento corriqueiro de política industrial. Pelo mesmo motivo, elas são uma fonte frequente de reclamações por parte de investidores estrangeiros, que pressionam politicamente por acesso irrestrito a este mercado gigantesco, conforme será discutido mais adiante. Apenas aquilo que o governo chinês considera oficialmente como compras governamentais e que fazem parte do orçamento fiscal, incluindo serviços, construção e materiais para operação de órgãos estatais, organizações sociais e instituições públicas, excluindo, porém, as licitações das empresas estatais chinesas, somou US\$ 133 bilhões em 2010 (Fang, 2012). O principal volume, entretanto, refere-se aos grandes projetos das empresas estatais, incluindo os setores de infraestrutura, tais como construção, aviação, engenharia, arquitetura, transporte, energia e água. A Câmara de Comércio da União Europeia estima que eles teriam alcançado cerca de US\$ 1 trilhão em

2010 e que, em conjunto com as compras governamentais que fazem parte do orçamento fiscal, chegariam a cerca de 20% do PIB (EUCCC, 2011).

A distinção entre as licitações promovidas pelas empresas estatais e as compras governamentais é importante porque elas são reguladas por leis distintas. A Lei de Licitações (Tender and Bidding Law)³¹ refere-se exclusivamente aos projetos públicos levados a cabo pelas empresas estatais, ao passo que a Lei de Contratos Governamentais (Government Procurement Law)³² cobre as agências e órgãos do governo. No primeiro caso, a Lei de Licitações não traz uma definição sobre o que seria um critério ou conteúdo nacional mínimo nas licitações, e a seleção é feita projeto a projeto, sob a supervisão da Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma. Em verdade, a Lei de Licitações deixa um espaço amplo de manobra para que as estatais, os ministérios ou a própria Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, dependendo do tamanho do projeto, definam arbitrariamente as regras e suas exigências para conteúdo local.³³

A Lei de Contratos Governamentais, por sua vez, prevê tratamento especial a produtos domésticos, definidos como aqueles com pelo menos 50% de valor adicionado domesticamente. Isso significa que “produtos importados” só poderiam ser adquiridos, sob a Lei de Contratos Governamentais, em circunstâncias excepcionais, mas, em tese, produtos de multinacionais instaladas na China estariam elegíveis. Esse é exatamente o ponto de divergência nos anos mais recentes, dado que as restrições sobre o que seria o conteúdo nacional têm sido elevadas, em especial porque os órgãos governamentais regidos pela Lei de Contratos Governamentais só podem utilizar bens e serviços que façam parte de um catálogo mantido pelo Ministério de Finanças, que exige certificações específicas.

É importante destacar que, ao excluir as licitações das empresas estatais da sua definição de “compras governamentais”, o governo chinês está também excluindo as estatais das negociações em torno do Acordo para Compras Públicas (Government Procurement Agreement – GPA), que regulamenta, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), as compras governamentais. Apesar da forte pressão internacional, tem havido importante resistência entre países em desenvolvimento, incluindo Brasil e China, para fazer parte do acordo, que atualmente inclui 42 países, a maioria dos quais desenvolvidos, e que dificultaria o uso das compras públicas como instrumento de promoção da indústria doméstica.

31. Para mais detalhes, ver Standing Committee of the National People's Congress. The Bidding Law of the People's Republic of China, em efeito desde janeiro de 2000, revista em abril de 2011. Disponível em: <http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/12/content_21908008.htm>. Acesso em: out. 2012.

32. Para mais informações, ver Standing Committee of the National People's Congress. The Government Procurement Law of the People's Republic of China, em efeito desde janeiro de 2003, revista em abril de 2011. Disponível em: <http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm>. Acesso em: out. 2012.

33. A Câmara de Comércio da União Europeia diz genericamente que muitas empresas estatais estipulam um conteúdo local de 70%, mas não há referência sobre uma prática média.

A estratégia chinesa, além da sua lentidão nas negociações, parece ser excluir do acordo a maior parte das suas compras públicas, restringindo o acesso a ele às compras que são reguladas nacionalmente pela Lei de Contratos Governamentais.

Em 1993, um conjunto de projetos para fomentar a criação de uma ampla infraestrutura de tecnologia de informação, apelidado de Golden Projects, iniciou o estabelecimento de redes de comunicação de fibra ótica para uso do setor bancário, alfândega e coletores de impostos, informação médica e de saúde e redes universitárias e científicas. Em comum, os três subprogramas³⁴ tinham ênfase na utilização de padrões tecnológicos, serviços e produtos de firmas chinesas. Uma das principais beneficiadas pelo programa foi a Lenovo, na época ainda conhecida como Legend.³⁵

O mesmo Ministério de Correio e Telecomunicações, que foi especialmente ativo na disseminação de tecnologia estrangeira para o setor de telecomunicações (subseção 3.1.1), passou a estimular as firmas emergentes chinesas, a partir de meados dos anos 1990, via compras públicas. Mu e Lee (2005) reportam que, na segunda compra pública nacional coordenada para o setor de telecomunicações da China, entre 1997 e 1998, a Huawei, sozinha, recebeu encomendas para instalação de 6.506 milhões de linhas, ou 40% do total de solicitações do período. Para garantir o atendimento dos pedidos, a encomenda veio acompanhada de uma linha de crédito de RMB 3,85 bilhões concedidos à Huawei pelo Banco da Construção da China (China Construction Bank), o que representou 45% do total de créditos concedidos pelo banco em 1998 (Mu e Lee, 2005, p. 778).

Uma política mais estruturada de promoção da chamada inovação endógena ganhou forma a partir de 2006, na esteira da divulgação do Programa Nacional de Médio e Longo Prazo para Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, apresentado na subseção 3.1. A partir do final daquele ano, o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério de Finanças, em conjunto com a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, lançaram uma série de regulações e circulares adicionais³⁶ que definiram os critérios para criação de um sistema nacional de certificação de produtos, tecnologias e marcas elegíveis ao selo de *indigenous innovation* – apelidado também de regulação “compre local”.³⁷ O objetivo era desenvolver um sistema para avaliar e qualificar os

34. Partes do empreendimento denominado Golden Projects, o Golden Bridge criou a rede de telecomunicações inicial entre quinhentas cidades e 12 mil grandes empresas no país; o Golden Customs interligou o sistema de alfândega e permitiu o acompanhamento *on-line* de quotas, transações em moeda estrangeira e estatísticas de comércio; e o Golden Card criou o sistema eletrônico de pagamentos, saques, transferências e outros serviços oferecidos pelo sistema bancário via cartões de débito e crédito.

35. Para mais detalhes, ver Ma, Chung e Thorson (2005).

36. As principais regulações foram: *i*) Trial Measures for the Administration of the Accreditation of National Indigenous Innovation Products (2006); *ii*) Evaluation Measures on Indigenous Innovative Products for Government Procurement (2007); *iii*) Administrative Measures for the Government to Initially and Selectively Purchase Indigenous Innovation Products (2007); e *iv*) Notice on the Launch of National Indigenous Innovation Product Accreditation Work (2009). Os links para essas regulações, disponíveis em chinês, estão em USCBC (2010).

37. Sobre a reação negativa das firmas nos Estados Unidos, ver artigo do Conselho Empresarial Estados Unidos-China: <<https://www.chinabusinessreview.com/public/1003/uscbc.html>>.

produtos, canalizar recursos governamentais para apoiar seu desenvolvimento e dar tratamento especial aos processos de licitações e compras governamentais. Diferentes órgãos governamentais (centrais e locais) implementaram políticas preferenciais, catálogos de produtos, redes de financiamento e outros instrumentos para favorecer o desenvolvimento de tecnologias e produtos com propriedade intelectual chinesa.

A mais importante destas regulações – no sentido de balizar as compras governamentais – foi divulgada em dezembro de 2009 (Circular nº 648),³⁸ detalhando princípios, escopo, condições, procedimentos e documentação exigida para a certificação e criação dos catálogos. Seis segmentos prioritários foram escolhidos, dos quais quatro estavam relacionados com tecnologias da informação – computadores e dispositivos, produtos de telecomunicações, equipamentos de escritório e *software* – e dois com novas energias e eficiência energética – equipamentos movidos a novas energias e produtos de elevada eficiência energética (Shi, 2010). Para ganhar o selo de *indigenous technology*, os produtos deveriam: *i*) ser produzidos por uma empresa que detém a propriedade intelectual da tecnologia ou produto; *ii*) ter uma marca que é propriedade de uma empresa chinesa e registrada na China; *iii*) incluir um alto grau de inovação e criatividade; e *iv*) oferecer um alto grau de qualidade, sendo certificados pela China National Certification Administration ou por órgãos locais equivalentes.

Em tese, todas as empresas baseadas na China poderiam pleitear a certificação independentemente da origem do capital. A decisão seria tomada segundo a capacidade de a empresa levar a cabo atividades de inovação no país e produzir bens com propriedade intelectual chinesa. A racionalidade dessa política seria estimular empresas estrangeiras a levar mais atividades de inovação para o país e aumentar seus investimentos em P&D (Shi, 2010). Entretanto, poucos produtos fabricados por empresas estrangeiras tinham recebido esta certificação até o final de 2009. Segundo o Conselho Empresarial Estados Unidos-China, um dos críticos mais vocais dessa política, dos 523 produtos listados no catálogo de Xangai, apenas dois eram de empresas com capital estrangeiro (*joint-ventures* com capital chinês). Em Pequim, dos 42 produtos qualificados, apenas um era de empresa estrangeira (USCBC, 2010).

Esse conjunto de políticas para favorecer produtos, tecnologias e marcas chinesas gerou importante reação internacional, em especial por conta do tamanho expressivo das compras públicas na China. Em dezembro de 2009, associações de comércio de Estados Unidos, Canadá, Europa, Japão e Coreia do Sul enviaram uma carta de reclamação ao Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério de Finanças e Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma solicitando alterações na Circular nº 618 por, evidentemente, dificultar a participação de empresas

38. Circular Regarding the Launch of a National Indigenous Innovation Product Accreditation System (2009).

estrangeiras nas licitações governamentais e, supostamente, violar princípios de livre competição da OMC. A China permanece em fase de negociação e ainda não faz parte da lista de 42 países signatários do Acordo de Compras Públicas da OMC. As pressões seguem por vias políticas.

Durante visita a Washington, em janeiro de 2011, o presidente Hu Jintao concordou em incluir na declaração comum do encontro com Barack Obama que “a China não irá vincular suas políticas de inovação com a provisão de preferências para compras governamentais”.³⁹ O fato de o anúncio ter sido feito pelo próprio presidente durante visita aos Estados Unidos evidencia a dimensão do atrito gerado pelas políticas preferenciais de compras governamentais e a pressão de países desenvolvidos para entrar nesse mercado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou sintetizar o arcabouço conceitual das cadeias de valor globais e algumas das políticas colocadas em prática pela China para ascender nestas estruturas. Argumentou-se que, nas cadeias de valor globais, as firmas líderes dominam os ciclos do produto e, fundamentalmente, concentram grande parte da agregação de valor, uma vez que controlam o acesso aos mercados de componentes e tecnologias-chave. No caso da China continental, país que não é sede de nenhum grande OEM ou ODM, mas destino majoritário de plantas destas firmas, buscou-se detalhar algumas das políticas levadas a cabo para promover a criação de firmas líderes e o aumento do valor agregado das suas exportações e, portanto, sua ascensão nas cadeias de valor globais.

A primeira delas, a regulação e administração do IED, inclui a exigência para formação de *joint-ventures*, previsão de transferência de tecnologia nos contratos de sociedade, criação de centros de treinamento ou de P&D pela empresa investidora, catálogos para guiar os investimentos e, fundamentalmente, para focar os estímulos industriais nos segmentos considerados prioritários pelos planejadores. O capítulo explorou, em primeiro lugar, algumas micropolíticas que permitiram a disseminação de conhecimento entre firmas, em especial a capacitação de recursos humanos pelas *joint-ventures* e seu uso posterior no desenvolvimento de padrões chineses para equipamentos de telecomunicações. Em segundo lugar, discutiram-se as políticas de C&T&I, em especial planos de promoção de propriedade intelectual, tecnologias e padrões domésticos. Em diversos casos, a interferência direta do Estado na promoção de tecnologias endógenas foi crucial para a proteção e consolidação de padrões tecnológicos nacionais, como no caso da telefonia móvel de terceira geração. Em

39. Item 27 do US-China Joint Statement, divulgado após a visita do presidente Hu Jintao ao presidente Barack Obama em 19 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>>.

terceiro lugar, analisou-se o uso das compras públicas como instrumento de política industrial, que, em função do seu tamanho expressivo, tem sido um mecanismo frequentemente escolhido pelos planejadores como ferramenta de promoção das firmas nacionais em setores intensivos em tecnologia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carolina. **Inovação e manufatura em setores de alta tecnologia:** modelos de organização industrial e estágios da reestruturação produtiva. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências/Unicamp, Campinas, 2004.

BELLUZZO, L.G. Detroit é o futuro da América? **Valor Econômico**, São Paulo, 5 ago. 2014.

BXA – BUREAU OF EXPORT ADMINISTRATION. **US Commercial Technology Transfers to the People's Republic of China**. Office of Strategic Industries and Economic Security (Defense Market Research Report), Jan. 1999. Disponível em: <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/dmrr_chinatech.htm>. Acesso em: 28 ago. 2012.

CHANG, Leslie. **As garotas da fábrica:** da aldeia à cidade, numa China em transformação. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

DHAR, Biswajit; JOSEPH, Reji. **Foreign direct investment, intellectual property rights and technology transfer:** the North-South and South-South dimensions. United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), Geneva, 2011. (Background Paper, n. 6).

EUCCC – EUROPEAN UNION CHAMBER OF COMMERCE IN CHINA. **Public procurement study:** European business experiences competing for public contracts in China. Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.publictendering.com/pdf/PPStudyENFinal.pdf>>. Acesso em: set. 2012.

FANG, Xiaomin. **The status and prospects of Chinese public procurement system:** from the perspective of competition law. Roundtable on Competition Policy and Public Procurement, Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy. Geneva: Unctad, July 2012.

FREITAS, Maria Cristina P. **A transformação da China em economia orientada à inovação**. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, ago. 2011.

GAO, Xudong. **Understanding key features of the TD-SCDMA adoption process in China**. Tsinghua University Research Center for Technological Innovation, 2010.

GEREFFI, Gary; HUMPHREY John; STURGEON, Timothy. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

HIRATSUKA, Daisuke. Production fragmentation and networks in East Asia characterized by vertical specialization. *In*: HIRATSUKA, Daisuke; UCHIDA, Yoko (Ed.). **Vertical specialization and economic integration in East Asia**. Chosakenkyu-Hokokusho, IDE-JETRO, 2008.

HUANG, Xiaoling. **Trade and technology transfer**: the case of the automobile, electronic and telecommunication sectors in China. United Nations University, Institute of Advanced Studies, July 2006. Disponível em: <http://www.ias.unu.edu/binaries2/WP_XHuang.pdf>. Acesso em: ago. 2012.

ICTSD – INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. China relaxes innovation standard. **China Program**, Geneva, v. 14, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/bridges/85014/>>. Acesso em: set. 2012.

JONES, Ronald W.; KIERZKOWSKI, Henry. The role of services in production and international trade: a theoretical framework. *In*: JONES, Ronald W.; KRUEGER, Anne O. (Ed.). **The political economy of international trade**: essays in Honor of Robert E. Baldwin, Cambridge, MA, Blackwell, 1990. p. 31-48.

_____. International fragmentation and the new economic geography. **The North American Journal of Economics and Finance**, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2005.

JONES, Ronald; KIERZKOWSKI, Henry; CHEN, Lurong. What does evidence tell us about fragmentation and outsourcing? **International Review of Economics and Finance**, v. 14, p. 305-316, 2005.

KENNEDY, Scott. China policy watch: indigenous innovation. Techno-nationalist retreat? **Dragonomics Reportage**, Gavekal, 2 Mar. 2012.

KUPFER, David. Comigo ninguém iPod. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 ago. 2012.

LEE, Keun; MANI, Sunil; MU, Qing. Explaining divergent stories of catch-up in the telecommunication industry in Brazil, China, India and Korea. *In*: MALERBA, Franco; NELSON, Richard R. (Ed.). **Economic development as a learning process**. Edward Elgar Publishing, Cheltenham e Northampton, 2012.

LINDEN, Greg; KRAEMER, Kenneth; DEDRICK, Jason. **Who captures value in global innovation system?** The case of Apple's iPod. Personal Computing Industry Center, Irvine, California, 2007. (Working Paper).

LOCKE, R.; WELLHAUSEN, R. (Ed.). **Production in the innovation economy**. Cambridge, MA: MIT Press, 2014.

MA, Lianjie; CHUNG, Jongpil; THORSON, Stuart. E-government in China: bringing economic development through administrative reform. **Government Information Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 20-37, 2005.

MEDEIROS, Carlos. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 15., 2010, São Luís, **Anais...** São Luís, 2010.

MU, Qing; LEE, Keun. Knowledge diffusion, market segmentation and technological catch-up: the case of the telecommunication industry in China. **Research Policy**, n. 34, p. 759-783, 2005.

NBS – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China statistical yearbook**. Pequim, vários anos. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/>>. Acesso em: out. 2012.

NOGUEIRA, Isabela. **Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, mar. 2011.

_____. Cadeias produtivas globais e agregação de valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília: Ipea, v. 4, n. 3, p. 5-46, dez. 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD science, technology and industry scoreboard 2011**. OECD Publishing, 2011. Doi: <10.1787/sti_scoreboard-2011-en>.

REENEN, John Van; YUEH, Linda. **Why has China grown so fast?** The role of international technology transfer. University of Oxford, Department of Economics, 2012. (Economics Series Working Papers, n. 592).

SHEN, Wei. Deconstructing the myth of Alipay Drama: repoliticizing foreign investment in the telecommunications sector in China. **Telecommunications Policy**. Disponível *online* desde 13 nov. 2012. Doi: <10.1016/j.telpol.2012.08.008>.

SHEN, Xiaobai. **The Chinese road to high technology**: a study of telecommunications switching technology in the economic transition. Londres: Macmillian Press, 1999.

SHI, Jingxia. China's indigenous innovation and government procurement. **China Program**, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, v. 14, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/bridges/84883/>>. Acesso em: set. 2012.

STATE COUNCIL of The People's Republic of China. **The national medium and long-term program for science and technology development (2006-2020)**. Beijing, 2006. Disponível em: <<http://www.cstec.org/en/>>. Acesso em: set. 2012.

STURGEON, Timothy. Modular production networks: a new American model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, v. 11, n. 3, p. 451-496, 2002.

_____. **From commodity chains to value chains**: interdisciplinary theory building in an age of globalization. MIT-IPC-08-001, Industrial Performance Center, Massachusetts Institute of Technology, 2008. (Working Paper Series).

STURGEON, Timothy; GEREFFI, Gary. Measuring success in the global economy: international trade, industrial upgrading, and business function outsourcing in global value chains. **Transnational Corporations**, v. 18, n. 2, p. 1-36, 2009.

STURGEON, Timothy; KAWAKAMI, Momoko. **Global value chains in the electronics industry**: was the crisis a window of opportunity for developing countries? Washington: World Bank, 2010. (Policy Research Paper, n. 5.417).

STURGEON, Timothy; LEE, Ji-Ren. **Industry co-evolution**: a comparison of Taiwan and North America's electronics contract manufacturers. Doshisha University: Institute for Technology, Enterprise and Competitiveness, 2004. (ITEC Research Paper Series, n. 04-03).

STURGEON, Timothy; LESTER, Richard. **The new global supply-base**: new challenges for local suppliers in East Asia. MIT-IPC-03-2006, Industrial Performance Center, Massachusetts Institute of Technology, 2003. (IPC Working Paper Series).

STURGEON, Timothy; VAN BIESEBROECK, Johannes; GEREFFI, Gary. Value chains, networks and clusters: reframing the global automotive industry. **Journal of Economic Geography**, n. 8, p. 297-321, 2008.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and Development Report 2011**. Post-crisis policy challenges in the world economy. Geneva, 2011.

_____. **Global value chains and development**. Investment and value added trade in the global economy. Geneva, 2013.

USCBC – US-CHINA BUSINESS COUNCIL. **New developments in China's domestic innovation and procurement policies**. The US-China Business Council (Issue Brief), Jan. 2010.

USITC – US INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. **China**: effects of intellectual property infringement and indigenous innovation policies on the US economy. Washington: USITC, 2011. (Investigation, n. 332-519).

ZHAO, Zhongxiu *et al.* China's industrial policy in relation to electronics manufacturing. **China & World Economy**, v. 15, n. 3, p. 33-51, 2007.

ZHOU, H.; KERKHOF, M. **System 12 Technology transfer to the People's Republic of China**. Electrical Communication 61 (2), 1987.

A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA ENTRE A CHINA E O VIETNÃ: ESTRATÉGIA CHINA *PLUS ONE*, INVESTIMENTOS E CADEIAS GLOBAIS

Eduardo Costa Pinto¹

1 INTRODUÇÃO

A economia mundial ao longo da década de 2000 vivenciou profundas transformações associadas à ascensão econômica da China e dos impactos desse processo para o entorno asiático. Essa dinâmica, inclusive, gerou uma nova divisão internacional da produção e do trabalho, em que o Leste Asiático, especialmente a China, se tornou a principal região produtora de manufaturas do mundo. Nessa nova conjuntura, a China e os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean), formada por Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja – têm assumido um papel econômico cada vez mais importante na produção industrial.

Essa articulação produtiva regional vem ganhando ainda mais densidade com a estratégia China *plus one*, adotada pelas empresas multinacionais, e com os investimentos externos chineses, aprofundando a integração da China com os países da Asean e criando certa convergência entre as taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) chinês e as taxas dos países do seu entorno. O Vietnã² é um exemplo disso, uma vez que obteve significativo crescimento do PIB (6,4% de média anual, entre 1980 e 2012), do PIB *per capita* (de US\$ 94 em 1990 para US\$ 1.716 em 2012), da participação da indústria de transformação no produto em relação ao PIB (de 18,8% em 1986 para 25,2% em 2010) e das exportações

1. Professor de economia política do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br

2. O Vietnã – República Socialista do Vietnã – está localizado na península da Indochina, no Sudeste Asiático, e tem como capital a cidade de Hanói. O país tem uma extensa costa marítima no Mar do Sul da China e faz fronteiras ao oeste com o Laos e o Camboja e ao norte com a China. A extensão territorial do Vietnã é de 310.070 Km², deste total 75% são formados por montanhas e 42% cobertos por densa floresta tropical. Em 2012, a população vietnamita era estimada em 88,8 milhões, situando o país na 14ª posição entre os mais populosos do mundo. Ainda se configura como um país eminentemente rural, pois 68% de sua população permanecem no campo (60,5 milhões de pessoas), mesmo com o avanço recente da industrialização e da urbanização. Dos 28,3 milhões residentes em áreas urbanas, um terço vivia em duas cidades: Ho Chi Minh (7 milhões de habitantes) e Hanói (3 milhões de habitantes).

(de US\$ 0,7 bilhão em 1988 para US\$ 114,6 bilhões em 2012), segundo a General Statistical Office (GSO).

Este capítulo tem como objetivo analisar as interconexões econômicas entre a China e o Vietnã, marcadas recentemente pela estratégia China *plus one* e pelo investimento direto chinês, destacando os impactos desta relação para o comércio e a estrutura produtiva do Vietnã, bem como para a articulação entre estes dois países nas suas inserções nas cadeias globais de valor³ de eletrônicos e de têxtil e confecções.

Além desta introdução, o capítulo divide-se em mais quatro seções. Na segunda, apresentam-se os impactos econômicos da estratégia China *plus one* e do investimento direto chinês para a dinâmica do Sudeste Asiático (sobretudo dos países da Asean), salientando a dinâmica do comércio, dos investimentos diretos externos (IDE) e das tensões geopolíticas regionais. Na terceira seção, identifica-se o aumento da integração econômica entre a China e o Vietnã, destacando as modificações no investimento e no comércio entre esses dois países e os efeitos desse processo sobre a estrutura produtiva vietnamita. Na quarta, são apresentados os elementos gerais da nova articulação produtiva entre o Vietnã e China no âmbito das cadeias globais de valor, notadamente a de eletrônicos e a de têxtil e confecções. Por fim, na quinta seção, alinhavam-se algumas ideias a título de conclusão.

2 IMPACTOS DA ESTRATÉGIA CHINA *PLUS ONE* E DO INVESTIMENTO CHINÊS PARA O SUDESTE ASIÁTICO: COMÉRCIO, IDE E TENSÕES GEOPOLÍTICAS

A economia chinesa tem vivenciado nos últimos trinta anos, especialmente na década de 2000, uma extraordinária ascensão que vem provocando profundas transformações na economia mundial e no entorno asiático. A participação do PIB da China no PIB mundial saltou de 2,5% em 1983 para 12,5% em 2013, tornando-se a segunda maior economia do mundo. Esse crescimento esteve vinculado ao desenvolvimento de sua indústria de transformação e ao rápido processo de modernização (efetiva passagem do mundo rural ao urbano).

Nesse contexto, a China passou a desempenhar um papel de protagonismo na dinâmica asiática e mundial tanto pelo lado da oferta como pelo lado da demanda global. Na primeira, o país tornou-se o principal produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e de bens de consumo industriais, intensivos em mão de obra e em tecnologia, destinados, principalmente, aos

3. As cadeias globais de valor funcionam como um sistema complexo de valor adicionado em que cada produtor adquire insumos e adiciona valor ao bem intermediário na forma de lucros e remuneração ao trabalho, que, por sua vez, irão compor os custos do próximo estágio de produção. As corporações que compõem as cadeias estão em constante processo de cooperação e conflito em sua busca pela maior fatia do valor adicionado em relação ao valor agregado global gerado. Essa maior ou menor captura do valor na cadeia é o resultado do poder exercido pela empresa líder, bem como da estrutura e governança da cadeia. Em outras palavras, a captura do valor depende das posições diferenciadas das firmas nas cadeias globais de valor, vale dizer, da sua posição na estrutura da produção e distribuição dessa rede (Sturgeon, 2002; Gereffi, Humphrey e Sturgeon 2005; Nogueira, 2012).

mercados americanos e europeus, e, portanto, transformando-se na “fábrica do mundo”.⁴ Pelo lado da demanda global, a China consolidou-se como um grande mercado consumidor: *i*) para a produção mundial de máquinas e equipamentos de alta tecnologia e produtos finais, notadamente da Alemanha, do Japão e da Coreia do Sul; *ii*) para a produção de *commodities* (petróleo, minerais, produtos agrícolas etc.) originadas da Ásia, da África, do Oriente Médio e também dos países latino-americanos; e *iii*) para a sua produção de manufaturas, voltadas ao seu mercado interno (Medeiros, 2006; Pinto, 2011; Pinto e Gonçalves, 2014).

Parte significativa desse dinamismo chinês foi fruto da sua integração produtiva com os países desenvolvidos por meio das cadeias globais de valor, que são controladas, em boa medida, pelas grandes multinacionais dos Estados Unidos, da Europa, do Japão e da Coreia do Sul. Essa relação apresentou três circuitos que operaram de forma articulada: *i*) os investimentos externos americano, japonês, coreano e europeu (subsidiárias de empresas transnacionais), cuja produção fora orientada tanto para as exportações destinadas aos Estados Unidos e à Europa como para o mercado interno chinês em expansão; *ii*) as cadeias produtivas de manufaturas globais, que articularam as empresas dos países desenvolvidos, detentoras de grandes marcas mundiais, e as grandes empresas de países asiáticos, que fornecem suprimento de máquinas, equipamentos, peças e componentes, para a indústria chinesa, a qual por seu turno, transforma e reexporta produtos acabados para o mundo, sobretudo para os Estados Unidos e a Europa; e *iii*) o segmento da indústria de consumo não durável (vestuário, material esportivo, brinquedos etc.), liderado pelas cadeias varejistas dos Estados Unidos e da Europa, que envolve as firmas da China e do seu entorno como fornecedores. A articulação desses três circuitos fez com que a China se tornasse o centro global de montagem e produção de manufaturas mundial (Cintra e Martins, 2013; Pinto, 2011; Pinto e Gonçalves, 2014).

Nessa nova organização da produção mundial, as empresas chinesas ainda capturam um valor menor do que as empresas dos países desenvolvidos (detentoras de marcas mundiais), que permanecem no topo da hierarquia das cadeias de produção. No entanto, verifica-se que as firmas chinesas, além das atividades de processamentos de exportações realizadas nas zonas especiais, vêm desenvolvendo capacidades tecnológicas que têm gerado impactos significativos sobre o conjunto do setor exportador e sobre o setor substituidor de importações. Simultaneamente, o governo chinês vem utilizando instrumentos de financiamento e de política industrial com o objetivo de fortalecer as empresas nacionais, tornando-as *players* relevantes no mercado mundial. Entre esses “grandes jogadores” chineses pode-se mencionar

4. Em 2011, a China ultrapassou o Japão como segunda maior potência mundial na indústria de transformação, respondendo por 16,9% do valor adicionado mundial (Pinto e Gonçalves, 2014).

a Lenovo (computadores), a Huawei (equipamentos de telecomunicações), a Haier (eletrodomésticos e eletroeletrônicos) e a Chery Automobile (automóveis) (Pinto, 2011; Pinto e Gonçalves, 2014).

À medida que a China avança em seu processo de industrialização e de inserção nas cadeias globais de valor, verificam-se modificações nas suas estratégias tecnológicas e políticas de incentivos ao investimento estrangeiro, bem como um processo contínuo de elevação real dos salários. No que tange à questão tecnológica, o governo chinês adotou, desde 2005, uma política que colocou a inovação, denominada programa de inovação autóctone, no centro do modelo de desenvolvimento do país. Quanto às políticas de incentivos, não ocorreu, após 2009, a renovação de certos incentivos fiscais destinados às empresas multinacionais, com algumas exceções (setor de alta tecnologia, por exemplo) (Cintra e Martins, 2013; Pinto, 2011; Pinto e Gonçalves, 2014).

No que se refere aos salários verificou-se na China uma significativa expansão nos últimos anos. Entre 2000 e 2013, o salário médio mensal dos trabalhadores urbanos de empresas não privadas saltou de US\$ 94 para US\$ 692 (crescimento de 637%). Essa expansão persistiu no período posterior à crise global, quando os salários médios dos trabalhadores urbanos de empresas não privadas e privadas passaram, respectivamente, de US\$ 347 em 2008 para US\$ 692 em 2013 (expansão de 100%) e de US\$ 205 para US\$ 440 (crescimento de 115%), no mesmo período (gráfico 1).

O preço da mão de obra na China cresceu bem mais que nos países vizinhos, que apresentavam, em 2008, custos da força trabalho equivalentes ou bem próximos. Entre 2008 e 2013, os salários urbanos das empresas privadas na China cresceram 115% (de US\$ 205 para US\$ 440), ao passo que, na Indonésia, nas Filipinas, na Tailândia e no Vietnã, os salários se expandiram, respectivamente, em 89% (de US\$ 98 para US\$ 186), em 23% (de US\$ 98 para US\$ 186), em 34% (de US\$ 98 para US\$ 186) e em 50% (de US\$ 185 para US\$ 279). Com isso, os salários dos trabalhadores chineses (empresas privadas e não privadas) em 2013 foram bem superiores aos dos seus vizinhos (tabela 1).

Esses elementos elevaram o custo de produção no território chinês, uma vez que a produtividade média do trabalho na China cresceu 51,4%, entre 2008 e 2013, segundo a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – Escap) 2014, bem menos que a expansão dos salários, num contexto de redução dos incentivos fiscais. Com isso, vem ocorrendo uma nova disposição/estratégia de localização das firmas multinacionais que operam no espaço chinês. Muitas dessas empresas estrangeiras

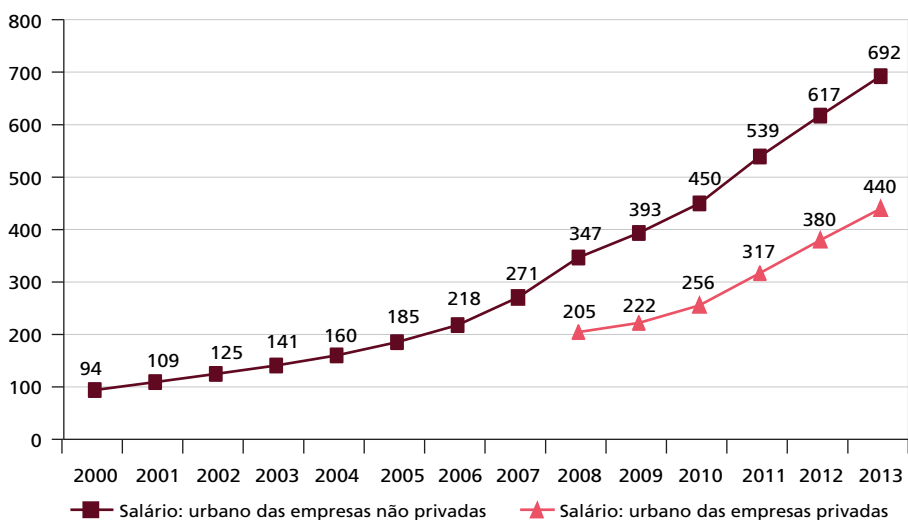
(americanas, europeias, japonesas e coreanas) estão promovendo a realocização de plantas produtivas em países da Asean fronteiriços da China em busca de mão de obra mais barata, mantendo parte de suas operações no território chinês, o que lhes garante os vínculos com esse importante mercado consumidor. Essa estratégia das empresas multinacionais tem sido denominada China *plus one* (Ueki, 2010; Cover..., 2010; Enderwick, 2011; Russel, 2015).

Com essa estratégia, as empresas multinacionais estão acoplando os seus investimentos na China com os investimentos mais recentes instalados nos países do entorno chinês, especialmente no Vietnã, no Camboja, nas Filipinas, na Tailândia e na Indonésia. Muitas empresas intensivas em trabalho (tais como a de confecções, sapatos, brinquedos etc.), e até mesmo as intensivas em capital (setor de eletrônicos), têm deslocado parte das operações para países vizinhos da China (Ueki, 2010; Cover..., 2010; Enderwick, 2011).

GRÁFICO 1

China: evolução dos salários por tipo de propriedade (2000-2013)

(Em US\$)



Fonte: National Bureau of Statistics (NBS) da China.

TABELA 1

China, Indonésia, Filipinas, Tailândia e Vietnã: evolução dos salários nominais mensais (2002-2013)
(Em US\$)

	China ¹		Indonésia (3)	Filipinas (4)	Tailândia (5)	Vietnã (6)
	(1)	(2)				
2002	125	-	36	127	163	75
2003	141	-	37	127	166	87
2004	161	-	41	127	166	99
2005	187	-	42	128	176	114
2006	219	-	49	141	183	134
2007	273	-	92	141	189	162
2008	351	205	98	146	205	185
2009	393	222	132	151	202	145
2010	450	256	140	158	216	172
2011	539	317	150	163	234	212
2012	617	380	154	172	251	255
2013	692	440	186	179	275	279

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT). Disponível em: <<http://www.oit.org>>.

Nota: ¹ Salários médios dos trabalhadores urbanos de empresas não privadas (1ª coluna) e privadas (2ª coluna).

Além dessa estratégia adotada pelas multinacionais dos países desenvolvidos, outro elemento explicativo da ampliação da integração regional asiática é o investimento externo chinês realizado nos países do seu entorno. A internacionalização das firmas chinesas por meio do IDE, sobretudo após a crise de 2008, é um dos fenômenos empresariais mais profundos das últimas décadas. A China atualmente é um dos maiores investidores do mundo, com um estoque de IDE acumulado de mais de US\$ 613 bilhões em 2013 (Cover ..., 2010; Deng, 2013; Unctad, 2014). Projeta-se que as empresas chinesas, incluindo Hong Kong, deverão investir no mundo cerca de US\$ 1,25 trilhão nas próximas décadas, sendo boa parte desse investimento realizado no entorno asiático, em construção de estradas, barragens, redes de energia elétrica e em segmentos do setor manufatureiro.

A internacionalização chinesa tem sua origem no programa governamental Going Global, estabelecido pelo 16º Congresso do Partido Comunista, em 1999, que tinha quatro grandes objetivos: *i*) aumentar os investimentos chineses no exterior por meio da descentralização e do relaxamento das concessões de autorização para saída das empresas chinesas; *ii*) melhorar o nível e a qualidade dos projetos; *iii*) reduzir os

controles de capital e criar novos canais de financiamento para o mercado nacional; e *iv*) integrar a política de internacionalização das empresas chinesas com outras políticas existentes para o setor externo, buscando promover o reconhecimento das marcas dessas empresas (Acioly, Pinto e Cintra, 2011; Deng, 2013).

É preciso observar que a internacionalização da China foi e é fortemente comandada pelo Estado, que passou a incentivar as empresas locais por meio de mecanismos de financiamentos, de facilitação do processo administrativo para a realização de investimentos diretos no exterior e de construção ou financiamento de megaprojetos de integração física (rodovias, ferrovias, portos, telecomunicações etc.) com os seus vizinhos, sobretudo na sub-região do Grande Mekong,⁵ abrindo novos corredores econômicos voltados à ampliação dos investimentos e do comércio regional para os produtos e empresas chineses (Ueki, 2010; Acioly, Pinto e Cintra, 2011; Deng, 2013; Vu, 2014).

Parte expressiva dos megaprojetos de infraestrutura que a China está ou esteve envolvida estão localizados na sub-região do Grande Mekong. O programa de desenvolvimento do Grande Mekong é apoiado pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) e tem a China como maior financiador dos projetos de infraestrutura (rodoviária, ferroviária, marítima, telecomunicações, redes de energia, comércio e investimento). Esse programa tem como objetivo promover o desenvolvimento e a integração regional dos países que compõem essa sub-região (China, províncias de Yunnan e Guangxi, Mianmar, Laos, Tailândia, Camboja e Vietnã) por meio da redução dos obstáculos físicos (construção de corredores econômicos) ao comércio e ao investimento. Os três principais corredores econômicos desse programa de desenvolvimento são descritos a seguir.

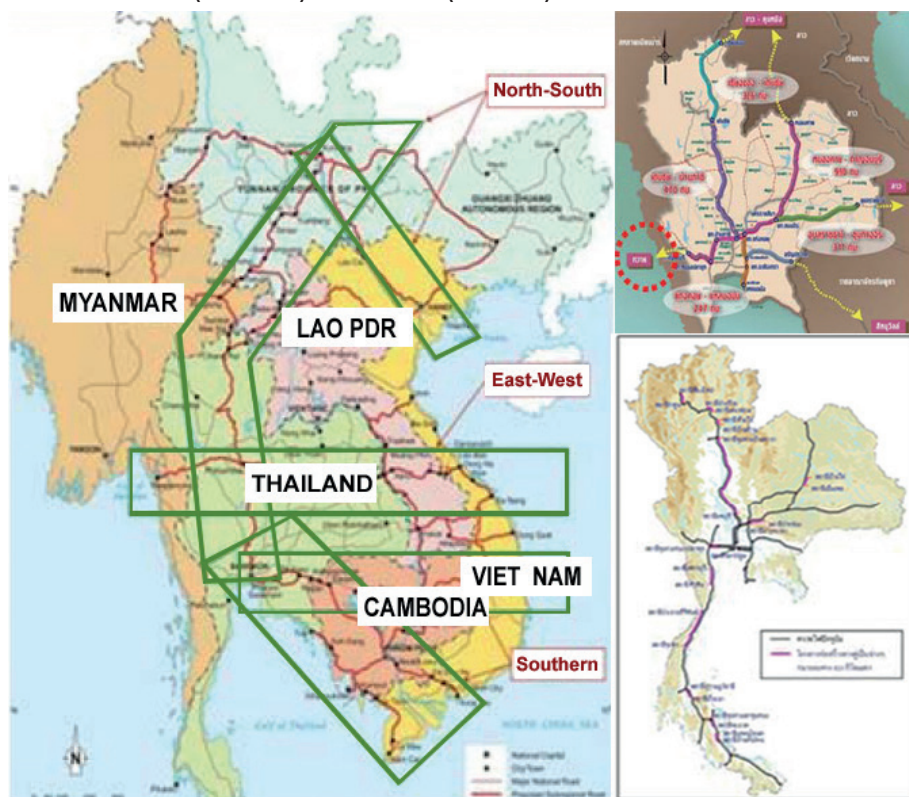
- 1) Norte-Sul, que se estende desde a cidade chinesa de Kunming, na província de Yunnan, até Bangkok, capital da Tailândia, passando pela província de Luang Namtha, no norte do Laos, pelo estado de Shane, em Mianmar, e por Hanói, no Vietnã. Este corredor, que para a China é o principal, será mais bem integrado, com nova autoestrada, estimada em US\$ 4 bilhões (Vu, 2014).
- 2) Leste-Oeste, que articula os países de Mianmar, Tailândia, Laos e Vietnã, por meio de uma estrada rodoviária de 1.450 km.
- 3) Meridional, que integra a Tailândia (Bangkok), o Camboja (Phnom Penh) e Vietnã (Ho Chi Minh City).

5. A sub-região do Grande Mekong é constituída por cerca de 2,3 milhões km² e possui uma população de 245 milhões de habitantes. Esta região possui laços físicos (rio Lancag-Mekong) e culturais e é formada por seis países China (províncias de Yunnan e Guangxi), Mianmar, Laos, Tailândia, Camboja e Vietnã (Vu, 2014).

A estratégia China *plus one* e o investimento direto chinês, articulados aos megaprojetos de infraestrutura, têm ampliado a integração econômica da China com o seu entorno (sudeste asiático) e aprofundado os elos regionais das cadeias produtivas globais. Os efeitos dessa nova realidade regional para a dinâmica do sudeste asiático estão apresentados na figura 1.

FIGURA 1

Sub-região do Grande Mekong – corredores econômicos Norte-Sul (South-North), Leste-Oeste (East-West) e Meridional (Southern)



Fonte: <http://www.thaitradeusa.com/home/?page_id=4041>.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A maioria dos países asiáticos nas últimas três décadas, entre 1980 e 2012, tem vivenciado expressivas taxas de crescimento do PIB, muito superiores ao crescimento mundial, de 2,8% no período. Entre 1980 e 2012, as economias da China, da Coreia do Sul e da Asean cresceram, respectivamente, 9,9%, 6,3%, 5,3% em média anual. Entre as exceções, destaca-se o crescimento do Japão, de 2,1% no mesmo período, em virtude do baixo dinamismo nas décadas de 1990 e 2000 (tabela 2).

TABELA 2
Taxas de crescimento real do PIB (1980-2012, anos selecionados)
(Em %, dólar de 2005)

Região/país	1980-1990	1990-2000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2000-2008	2010-2012	2000-2012	1980-2012
Mundo	3,1	2,8	4,2	1,8	2,1	2,9	4,1	3,6	4,1	4,0	1,5	-2,0	4,0	2,7	2,4	3,2	3,0	2,7	2,8
China	9,2	9,8	8,4	8,3	9,1	10,0	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	11,0	9,1	10,0	9,9
Japão	4,5	1,5	2,3	0,4	0,3	1,7	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	1,9	1,2	2,0	0,9	2,1
Coreia	8,7	6,9	8,8	4,0	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,3	0,3	6,3	3,7	2,0	4,5	4,0	4,3	6,3
Asean	5,7	5,4	6,1	2,6	5,1	5,7	6,5	5,9	6,0	6,7	4,1	1,6	8,0	4,6	5,4	5,7	6,0	5,3	5,3

Fonte: Escap. Disponível em: <<http://www.unescap.org/stat/data/statdb/dataExplorer.aspx>>.

Essa dinâmica macroeconômica regional integrada gerou uma homogeneização (num patamar elevado) das taxas de crescimento do PIB dos países – maiores e menores –, proporcionando um processo de convergência regional. Entre 1990 e 2012, o PIB *per capita* da Asean cresceu de US\$ 829 para US\$ 3.851 (expansão de 365%) e o do Vietnã elevou-se de US\$ 94 para US\$ 1.716 (crescimento de 1.726%). Essas expansões foram maiores do que a evolução do PIB *per capita* mundial (de US\$ 4.252 para US\$ 10.237, com crescimento de 141%) (gráfico 2), aproximando a região da média mundial.

A dinâmica econômica asiática foi fortemente influenciada pelo processo de integração produtiva regional, por meio da expansão da indústria de transformação de peças e componentes e do envolvimento dos países nas cadeias globais de valor (notadamente a de eletrônicos); pela ascensão econômica da China tanto no âmbito regional quanto mundial; e, mais recentemente pela estratégia China *plus one* e pelos investimentos externos chineses (Yue, 2004; 2013; Unctad, 2013; Ueki, 2010; Cover..., 2010).

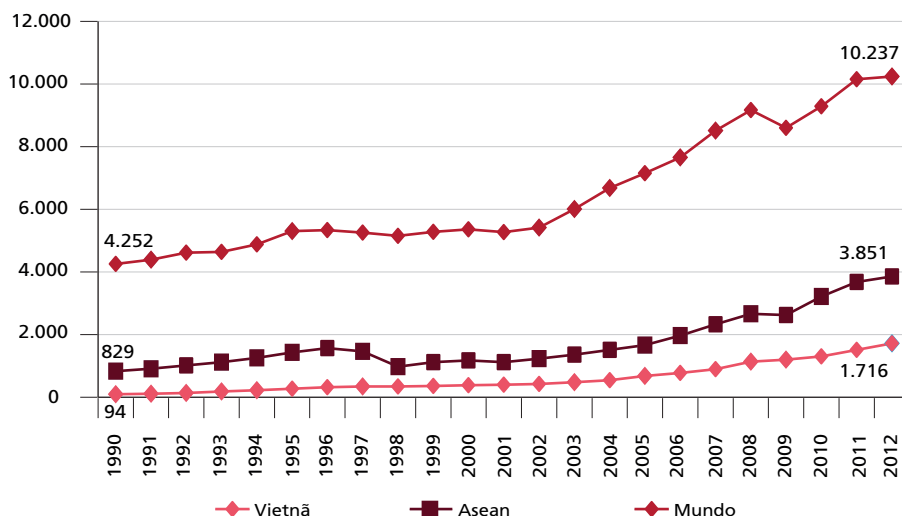
No que diz respeito à integração produtiva em escala mundial, cabe observar que esse processo, em curso desde o início dos anos 1980, é fruto da configuração de novas formas de gestão do trabalho, de padrões de automação informatizada (modularização) e de organização industrial. Esse processo ganha generalização na década de 2000, sobretudo na China, Coreia do Sul, no Japão e na Asean, entre outros países, tendo a economia chinesa como eixo articulador, e passa a ser denominado cadeia global de valor (ou cadeia de produção global). Essas mudanças permitem a geração de novos bens e serviços e a redução dos custos de transação das operações internacionais em decorrência do aumento do controle (Pinto, 2011; OECD, 2013; Unctad, 2013).

Esses elementos possibilitaram às grandes multinacionais da Ásia, dos Estados Unidos e da Europa maior controle e expansão de seus ativos em escala internacional a partir de dois mecanismos: *i*) por meio da expansão crescente de suas filiais (novas unidades) descentralizadas territorialmente, tendo o IDE como principal instrumento; e *ii*) por meio do processo de terceirização da atividade produtiva, configurando novas formas de organização industrial em que ocorrem a “deslocalização” e a “desverticalização” do processo manufatureiro de partes dos componentes, antes produzidos na fábrica central do grupo, para empresas juridicamente independentes e em outros espaços nacionais (Sturgeon, 2002; Whittaker *et al.*, 2010; OECD, 2013; Unctad, 2013; Sarti e Hiratuka, 2010; Helpman, 2011; Pinto, 2011).

GRÁFICO 2

Asean, Vietnã e mundo: PIB *per capita* (1990-2012)

(Em US\$ corrente)



Fonte: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN-Escap). Disponível em: <<http://www.unescap.org/stat/data/statdb/dataExplorer.aspx>>.

Essa nova dinâmica industrial, comandada pelas grandes corporações, em que a produção de bens finais depende da produção de bens intermediários (componentes e partes), permitiu a “deslocalização” da produção em diferentes regiões e países. O Leste e o Sudeste Asiático, com destaque para China e países da Asean, foram as regiões que mais se beneficiaram dessa nova organização industrial de produção em rede e de especialização ao longo da cadeia. Cabe observar que esse tipo de organização produtiva criou uma significativa interdependência econômica entre esses países (Yue, 2004; 2013; Sturgeon, 2002; Whittaker *et al.*, 2010).

Essa interdependência entre os países da região tem se aprofundado ainda mais recente com a estratégia China *plus one* e com o investimento direto chinês. Esses elementos reforçam a ampliação do processo de fragmentação e de realocização das cadeias globais de valor, uma vez que integram países do Sudeste Asiático (Vietnã, Camboja, Filipinas, Tailândia, Indonésia e Laos) que antes estavam fora da articulação das cadeias.

Nesse sentido, as cadeias globais de valor, sobretudo a de eletrônicos, impulsionaram e vem impulsionando os fluxos de comércio e de IDE no Sudeste Asiático, resultando em uma significativa mudança no padrão de comércio, que passou a exportar e importar cada vez mais peças e componentes.

No plano comercial, as relações internas e externas com a Asean, ao longo da década de 2000, foram marcadas pelo aumento das exportações e importações acima dos fluxos mundiais, com dinamismo ainda maior das relações internas ao bloco; pelo significativo *superavit* comercial extrabloco, mesmo com os *deficit* comerciais com Japão, China e Coreia do Sul; e pelo aumento expressivo das relações comerciais com a China à em contrapartida, a redução com o Japão.

Entre 2000 e 2012, verificou-se que, intra e extra-Asean, as exportações cresceram, respectivamente, 11,5% (de US\$ 96 bilhões para US\$ 315 bilhões) e 10,2% (de US\$ 325 bilhões para US\$ 915 bilhões), em médias anuais; e as importações expandiram-se 11,6% (de US\$ 80 bilhões para US\$ 265 bilhões) e 11,5% (de US\$ 285 bilhões para US\$ 935 bilhões), respectivamente, em médias anuais. As taxas de crescimento dos fluxos de comércio da Asean (intra e extrabloco) foram maiores do que as taxas de expansão das exportações e as importações mundiais (9,5% e 9,4%, respectivamente, em média anual), sobretudo nos fluxos comerciais intra-Asean (tabela 3).

Essa dinâmica das exportações e importações da Asean provocou mudanças em sua cota de mercado *market-share*, e em sua corrente de comércio. Entre 2000 e 2012, a participação mundial das exportações e importações de bens originadas da Asean elevou-se de 7% e 5,6%, respectivamente, para 7,5% e 6,9%. Essa expansão também foi verificada na corrente de comércio mundial, entre 2000 e 2012, que se elevou em 10,8% (de US\$ 785 bilhões para US\$ 2.430 bilhões) (tabela 3).

A segunda característica dos fluxos comerciais da Asean ao longo dos anos 2000 constitui o significativo *superavit* comercial extrabloco. Entre 2000 e 2012, verificou-se um *superavit* comercial acumulado de US\$ 525 bilhões, sendo que, nesse período, em apenas um ano (2012), ocorreu um *deficit*. A despeito desses elevados *superavit*, a Asean apresentou nesse período *deficit* comerciais com o Japão (acumulado de US\$ 117 bilhões), a China (acumulado de US\$ 146 bilhões) e a Coreia do Sul (acumulado de US\$ 100 bilhões), em virtude do aumento das importações do bloco oriundas desses países, notadamente de peças e componentes e de máquinas e equipamentos (tabela 3).

TABELA 3

**Asean com principais parceiros: exportações, importações, corrente de comércio
(exportações mais importações) e balança comercial (2000-2012, anos selecionados)**

(Em US\$ corrente)

Região e países		2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Exportações	Intra-Asean	96	161	185	210	243	193	260	301	315
	China	16	52	66	78	88	81	113	141	140
	Japão	56	71	81	86	102	75	99	122	122
	Coreia	15	24	27	31	37	33	44	52	53
	Estados Unidos	80	94	107	106	104	82	100	106	109
	Resto do mundo	157	243	288	334	392	332	426	499	490
	Total	421	644	755	846	966	797	1.041	1.221	1.230
Importações	Intra-Asean	80	137	159	179	217	169	224	255	265
	China	18	60	75	94	111	96	127	153	174
	Japão	70	81	81	91	109	82	117	127	135
	Coreia	17	27	33	38	50	40	57	70	75
	Estados Unidos	52	61	69	73	85	67	84	94	92
	Resto do mundo	127	210	242	275	356	264	336	437	459
	Total	364	577	660	749	927	718	944	1.134	1.200
Corrente de comércio	Intra-Asean	176	297	345	389	460	362	484	556	580
	China	34	112	141	172	199	177	239	293	314
	Japão	126	152	162	176	211	157	216	249	257
	Coreia	33	51	60	69	87	74	101	122	128
	Estados Unidos	132	155	176	179	189	149	184	199	201
	Resto do mundo	284	453	531	610	748	596	762	936	949
	Total	785	1.220	1.415	1.595	1.893	1.515	1.984	2.355	2.430
Balança comercial	Intra-Asean	16	24	26	31	25	24	36	46	50
	China	-2	-8	-9	-16	-23	-14	-14	-12	-33
	Japão	-14	-11	-1	-5	-8	-8	-18	-4	-13
	Coreia	-2	-3	-6	-7	-12	-7	-13	-18	-22
	Estados Unidos	28	32	38	33	20	15	17	12	17
	Resto do mundo	31	33	46	59	37	68	90	62	31
	Total	57	67	95	97	39	79	97	86	30

Fonte: Commodity Trade Statistics Database/Organização das Nações Unidas (Comtrade/ONU).

Na década de 2000, a terceira característica no plano comercial da Asean foi a expansão dos fluxos comerciais do bloco com a China e a redução das relações com o Japão. Entre 2000 e 2012, as participações chinesas nas exportações e importações extrabloco saltaram de 5% para 15,3% e de 6,4% para 18,6%, respectivamente, ao passo que as participações japonesas nas exportações e importações caíram de 17,2% para 13,3% e de 24,7% para 14,4% (tabela 2). Esses dados representam mais uma evidência do aumento da centralidade produtiva e comercial da China na região e da redução do papel do Japão, depois da crise asiática de 1997.

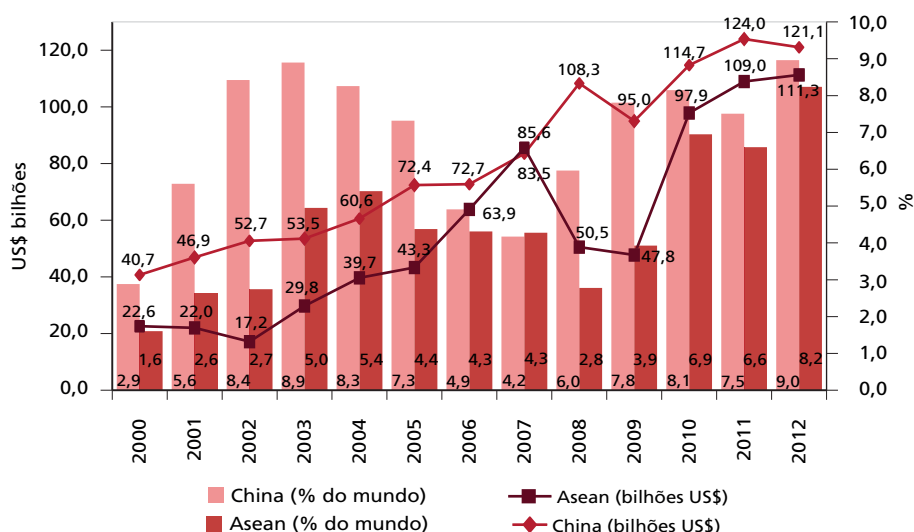
A ascensão chinesa provocou transformações nas redes de comércio e investimento preexistentes na região, afetando tanto os países exportadores de produtos básicos quanto os países com maior desenvolvimento industrial (Leão, 2011). O dinamismo econômico desse país causa cada vez mais impacto sobre o seu entorno asiático. Não há dúvida entre os diversos analistas que a China assumiu posição de destaque, principalmente nas esferas produtiva e comercial das relações econômicas regionais e mundiais.

O processo de integração produtiva regional, a ascensão econômica da China e sua dinâmica industrial recente têm configurado uma nova dinâmica dos investimentos regionais. Entre 2000 e 2012, verificou-se uma expansão significativa da entrada de IDE na China e na Asean, que passou de US\$ 40,7 bilhões para US\$ 121,1 bilhões (aumento na participação mundial de 2,9% para 9%) e de US\$ 22,6 bilhões para US\$ 111,3 bilhões (expansão na participação mundial de 1,6% para 8,2%), respectivamente. Cabe destacar a expressiva expansão da entrada de IDE na Asean a partir de 2010 (gráfico 3).

A despeito da centralidade obtida pela China, a dinâmica do Sudeste Asiático e suas interconexões não conseguem ser compreendidas exclusivamente pela dinâmica desse país, pois a sua produção se conecta a diversos países (notadamente Japão, Coreia do Sul e países da Asean) por meio das cadeias globais de valor. Nesse sentido, o governo e, sobretudo, as firmas chinesas cada vez mais vêm explorando a dimensão da complementaridade produtiva com seus vizinhos da Asean, especialmente após 2002, com a configuração de diversos acordos de preferência comercial com esses países, no âmbito da área de livre comércio entre a Asean e a China (Baumann, 2010).

GRÁFICO 3

China e Asean: fluxo de IDE (entrada) e participação do IDE (entrada) em relação ao mundo (2000-2012)



Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – Unctad/World Investment Report (WIR), 2013. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: abr. 2014.

Mesmo com a maior interdependência econômica entre a China e a Asean e com os instrumentos de cooperação firmados entre esse país e o referido bloco, verificou-se, desde 2007, um aumento na tensão geopolítica regional associada às disputas territoriais históricas entre China, Vietnã, Filipinas, Malásia, Taiwan e Brunei por ilhas (arquipélagos de Spratly e Paracel) que representam um elo estratégico entre os oceanos Pacífico e Índico. Trata-se de uma das rotas marítimas mais utilizadas por embarcações no mundo e um local com potenciais reservas de hidrocarbonetos sólidos e gasosos (petróleo e gás) (Storey, 2011; Roedel, 2012; Wentzel, 2013).

Um dos fatores explicativos deste aumento de tensão regional é o expressivo crescimento militar da China. Entre 2003 e 2013, as despesas militares chinesas atingiram a uma taxa média anual de 11,7%, ao passo que as taxas de crescimento do gasto militar americano, mundial e da Asean foram de 2,1%, 2,9% e 3,8% no mesmo período, respectivamente (tabela 4). Em 2013, a China passou a ocupar o posto de segundo maior orçamento militar do mundo (10% dos gastos militares mundiais), atrás apenas dos Estados Unidos (36% dos gastos militares mundiais). Cabe observar que a China ocupava, em 1989, a 12ª posição nesse *rank*.

TABELA 4
Mundo, Estados Unidos, China, Japão e Asean-10: gastos com despesas militares
(2003-2013)
 (Em US\$ bilhões: preços e taxa de câmbio constante de 2011)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Crescimento médio anual 2003-2013 (%)
Mundo	1.286,3	1.358,8	1.416,5	1.463,4	1.520,2	1.598,1	1.705,1	1.731,8	1.739,3	1.736,3	1.701,7	2,9
Estados Unidos	507,8	553,4	579,8	588,8	604,3	649,0	701,0	720,3	711,3	671,1	618,7	2,1
China	57,4	63,6	71,5	83,9	96,8	106,6	128,7	136,2	147,3	159,6	171,4	11,7
Japão	61,5	61,2	61,3	60,9	60,6	59,1	59,7	59,0	60,5	59,6	59,4	-0,3
Asean	24,2	23,8	24,3	24,9	28,3	28,9	30,3	29,9	31,1	33,4	34,9	3,8
Brunei	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,5
Camboja	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	10,5
Indonésia	4,1	4,2	3,6	3,7	4,4	4,2	4,3	5,1	5,8	8,0	8,4	8,3
Laos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Malásia	4,4	4,2	4,5	4,4	5,0	5,1	4,8	4,2	4,8	4,7	4,8	1,2
Mianmar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Filipinas	2,4	2,3	2,3	2,4	2,6	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	3,2	3,0
Cingapura	8,0	8,1	8,6	8,7	9,1	9,1	9,4	9,3	8,9	8,9	9,1	1,3
Taiândia	3,4	3,0	3,1	3,2	4,2	5,0	5,9	5,2	5,5	5,3	5,6	6,0
Vietnã	1,5	1,5	1,6	1,9	2,4	2,4	2,6	2,9	2,7	3,1	3,2	8,5

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>.

Esse avanço militar da China vem provocando preocupações nos países da Asean, notadamente no Vietnã, em virtude das reivindicações no Mar do Sul da China, e também nos Estados Unidos. Muitos analistas e autoridades governamentais americanas estão enxergando a expansão militar chinesa como um possível elemento desestabilizador da primazia dos Estados Unidos na Ásia. Fica cada vez mais evidente que os Estados Unidos escolheram a China como o país a ser contido no plano militar (e econômico) para preservar o seu poder na região. As palavras da secretária de Estado Hillary Clinton, na reunião da Asean em Hanói, em julho de 2010, não deixam dúvida ao afirmar que a resolução pacífica dos contenciosos no Mar do Sul da China é uma questão do interesse nacional dos Estados Unidos, e que o país é contra o uso ou ameaça da força por qualquer reclamante desse contencioso (Storey, 2011; Chye, 2012).

O aumento da tensão geopolítica na região tem seu ponto máximo nas relações entre a China e o Vietnã, uma vez que este país historicamente enxerga os chineses como seu concorrente regional. Nos últimos anos, a China tornou-se muito mais forte em termos econômico e políticos, ameaçando a segurança do seu vizinho ao sul. A sangrenta guerra fronteiriça entre a China e Vietnã, em 1979, e o confronto naval iniciado pela China no Mar da China do Sul, em março de 1988, constituem exemplos históricos da tensão entre esses dois países (Thayer, 2011).

Desde 2010, a tensão entre esses dois países elevou-se em decorrência de várias apreensões, por parte dos chineses, das tripulações e de barcos de pesca (cerca de 31) vietnamitas que navegavam próximo ao arquipélago de Paracel. Isso implicou reações dos dois países. A China, por um lado: *i)* estabeleceu a unidade de Sansha responsável sobre as ilhas Paracel; *ii)* publicou material antivietnamita na internet; *iii)* pressionou a ExxonMobile e outras empresas petrolíferas para cessarem o auxílio ao Vietnã na exploração de hidrocarbonetos no Mar do Sul da China; e *iv)* impôs a proibição da pesca no Mar do Sul da China. O Vietnã, por outro lado: *i)* publicou material antichinês na internet; *ii)* apresentou, por meio de seu ministro das Relações Exteriores, um protesto oficial na Embaixada da China em Hanói, exigindo a liberação das tripulações apreendidas; *iii)* utilizou instituições multilaterais regionais, tais como a Asean e a Cúpula do Leste Asiático, para internacionalizar o debate a respeito dos contenciosos do Mar do Sul da China; e *iv)* desenvolveu sua capacidade militar (compra de submarinos da Rússia e de outros equipamentos militares), com o objetivo de dissuadir a China de utilizar a força na região (Thayer, 2011). Isso provocou um aumento nas despesas militares vietnamitas de 8,5% em média anual entre 2003 e 2013 (tabela 4).

É nesse contexto regional (China e Asean) de aumento da interdependência econômica, de estratégia China *plus one*, de ampliação do investimento externo chinês e de crescimento das tensões geopolíticas que o Vietnã vem, ao longo dos anos 2000, vivenciando uma forte integração econômica com a China, associada a um expressivo dinamismo econômico. Entre 2000 e 2011, o PIB vietnamita cresceu 7,1% em média, mesmo com os significativos impactos negativos da crise internacional desencadeada em 2007 (box 1).

BOX 1

Panorama das reformas implementadas pelo Vietnã

As condicionais internas que explicam parte desse crescimento estiveram associadas às políticas da renovação econômica (Doi Moi), adotada a partir de 1986, que foi uma estratégia de desenvolvimento econômico – denominada socialismo de mercado – que objetivava expandir os mercados e ampliar a indústria manufatureira por meio da abertura ao mundo exterior e da mudança dos regimes de propriedades (no campo e na cidade). Os principais eixos dessa reforma foram:

- no setor agrícola, ocorreu o fim da coletivização, permitindo a comercialização do excedente;
- liberalização do comércio e do investimento estrangeiro, eliminado o monopólio estatal sobre o comércio exterior e ampliação das relações do país com as instituições econômicas internacionais; e
- mudanças orientadas pelo mercado por meio da eliminação dos preços controlados, novas leis sobre o direito de propriedade, estímulos à redução da participação das empresas estatais na produção nacional e novas regulamentações para as empresas estatais (Kien e Heo, 2008; Zhou, Cling e Chaponnière, 2010; Adams e Le Tran, 2010).

Cabe observar que a estratégia do Vietnã em termos mais gerais se assemelha à reforma adotada pela China a partir de 1978. No que tange à política de abertura ao mundo exterior, vale ressaltar que, em 1995, o Vietnã tornou-se membro oficial da Asean e, consequentemente, signatário do Asean Free Trade Area (Afta). Com isso, o país teve de reduzir suas tarifas de importação e de exportação e suas barreiras não tarifárias para os países-membros da Asean e mais recentemente (2002) com a China, no âmbito da Free Trade Area Asean-China (Acfta). Em 2005, o governo vietnamita restabeleceu relações diplomáticas e acordos comerciais com os Estados Unidos. Essas ações possibilitaram o acesso a novos mercados para o país (Adams e Le Tran, 2010; Kien e Heo, 2008).

As reformas e a política de abertura, associadas aos condicionantes externos, criaram as condições para dinamizar a economia do país, possibilitando a configuração do seu processo de industrialização e de sua inserção nas cadeias globais de valor.

Elaboração do autor.

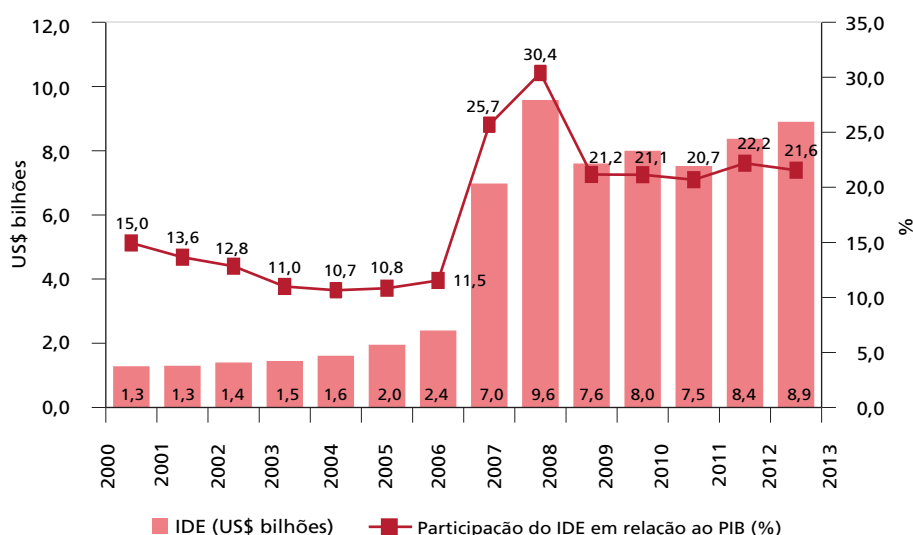
3 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA ENTRE CHINA E VIETNÃ: INVESTIMENTO, COMÉRCIO E IMPACTOS PARA ESTRUTURA PRODUTIVA VIETNAMITA

O aumento da integração econômica da China com o seu entorno asiático por meio dos elos regionais das cadeias produtivas globais tem beneficiado os países da Asean, especialmente o Vietnã. Este país tem sido um dos principais destinos dos investimentos estrangeiros, tanto de chineses como das empresas multinacionais dos países desenvolvidos. Isso se deve a sua proximidade geográfica com a China, ao baixo custo de transporte (em virtude dos projetos do corredor Norte-Sul do Grande Mekong) entre esses dois países, a facilidade linguística entre os chineses

e os vietnamitas, entre outros fatores (Ueki, 2010). Vejamos os efeitos dessa nova realidade regional para o Vietnã.

A partir de 2007, o Vietnã experimentou uma significativa entrada de IDE (entre 2000 e 2006 em média anual 8,4% de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 2,4 bilhões), ao passo que, entre 2007 e 2013, se verificou um extraordinário crescimento do influxo de cerca de 32% ao ano (de US\$ 7 bilhões para US\$ 8,9 bilhões). Isso implicou o aumento da participação do IDE em relação ao PIB, de 15% em 2000 para 21,6% em 2013 (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Vietnã: fluxo de IDE (2000-2013)



Fonte: Unctad, 2014. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 1º fev. 2015.

Um dos elementos impulsionadores dessa expansão foi o aumento dos investimentos das empresas multinacionais dos países desenvolvidos, sobretudo Japão e Coreia do Sul, e da China. A participação do IDE chinês, incluindo Hong Kong, para o Vietnã aumentou de 4,7% em 2000-2002 (média anual) para 12,8% em 2010-2012 (crescimento de 174%) (tabela 5).

TABELA 5
China: participação da entrada de IDE por origem
(Em US\$)

	2000-2002	2010-2012
Japão	3,8	21,0
Cingapura	3,6	16,6
China (incluindo Hong Kong)	4,7	12,8
Coreia do Sul	5,1	10,2
Taiwan	11,9	9,1
Holanda	6,2	5,1
Estados Unidos	3,1	4,2
Outros países	61,6	21,0

Fonte: GSO do Vietnã.

A maioria dos investimentos chineses no Vietnã está localizada no norte do país, sobretudo em Saigon e Hanói (corredor econômico Norte-Sul do Grande Mekong), e são direcionados para a construção e a indústria de manufaturas. Zhang (2012) apontou alguns segmentos manufatureiros vietnamitas que deverão contar com um maior aporte de investimentos chinês, tais como eletrodomésticos, máquinas e equipamentos, têxteis e confecções, pesticidas e fertilizantes e agrícolas, indústria farmacêutica, setor elétrico e motocicletas e automóveis.

Após realizarem pesquisa de campo com os gestores de empresas chinesas que atuam no Vietnã, Kubny e Voss (2013) identificaram as principais motivações que os levam a investir naquele país. O principal motivo empresarial está relacionado à obtenção de mercados consumidores, seguido de questões ligadas ao mercado de trabalho (custo e qualidade da força de trabalho etc.) e a incentivos governamentais. Isso evidencia diferenças motivacionais entre os investimentos dos países desenvolvidos e da China. Os primeiros, quase sempre, estão buscando menores custos de produção, associados aos baixos preços da força de trabalho, para a produção em determinados estágios da cadeia de valor; enquanto as empresas chinesas, ao que parece, estão buscando no Vietnã mercados para os seus produtos (Kubny e Voss, 2013).

3.1 Ampliação das relações comerciais entre o Vietnã e a China

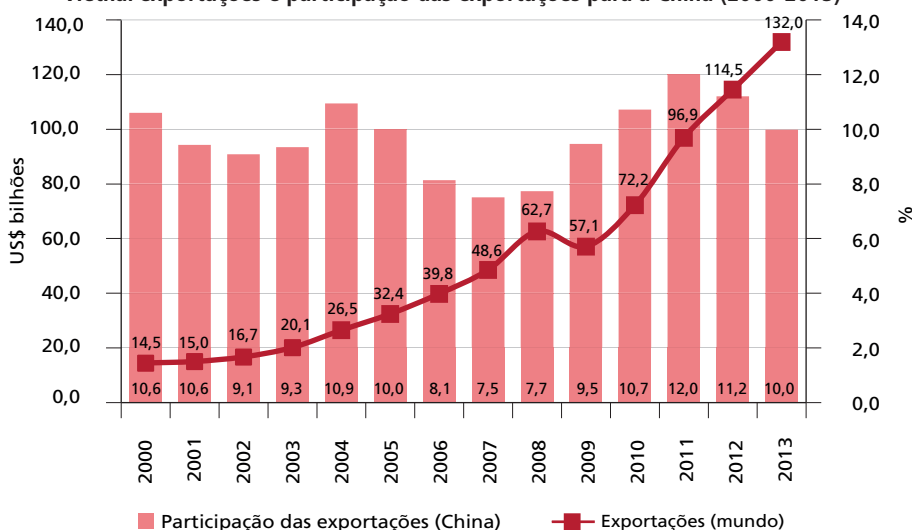
A estratégia China *plus one* e a entrada de investimento chinês no Vietnã impulsionaram a ampliação das relações comerciais desse país tanto com o mundo quanto com a China. Entre 2000 e 2012, o Vietnã ampliou de forma impressionante suas exportações (de US\$ 14,5 bilhões para US\$ 114,5 bilhões, crescimento de

19,4% em média anual) e importações (de US\$ 15,6 bilhões para US\$ 113,8 bilhões, expansão de 18,8% em média anual). Esse aumento dos fluxos de comércio esteve, em boa parte, associado ao processo de integração regional. Até o final dos anos 1980, as exportações vietnamitas estavam concentradas em poucos produtos primários (petróleo bruto, arroz, café, pescado etc.). Isso se modificou na década de 2000, quando ocorreu uma diversificação da pauta exportadora, ampliando a participação das manufaturas,⁶ segundo a GSO do Vietnã.

No que tange às relações comerciais entre o Vietnã e a China, também correu uma ampliação significativa nos últimos anos, sobretudo pelo lado das importações. Entre 2000 e 2013, as exportações vietnamitas para a China cresceram de US\$ 1,5 bilhão para US\$ 13,2 bilhões, e, mesmo com essa expansão, a participação dessas exportações em relação ao total permaneceu praticamente no mesmo patamar (10,6% em 2000 e 10% em 2013). Já as importações vietnamitas originárias da China, nesse mesmo período, saltaram de US\$ 1,4 bilhão para US\$ 36,8 bilhões, implicando o aumento da sua participação no total de 9% em 2000 para 27,9% em 2013 (gráficos 5 e 6).

GRÁFICO 5

Vietnã: exportações e participação das exportações para a China (2000-2013)

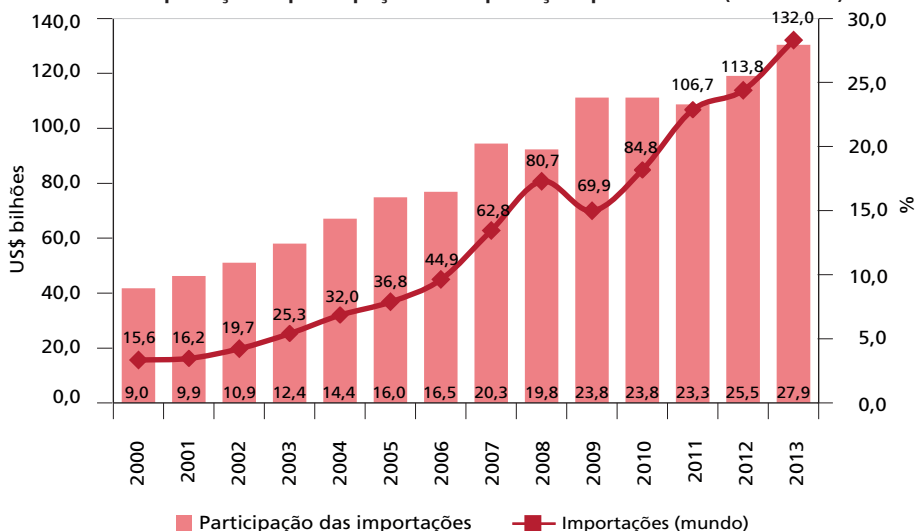


Fonte: Comtrade/ONU.

6. Entre 2000 e 2011, a participação desse tipo de exportação expandiu-se de 44,2% para 65,2%, sendo que os subsetores máquinas e equipamentos de transporte e manufaturados expandiram-se de 8,8% para 19,4% e de 6,3% para 11,2%, respectivamente. Por sua vez, ocorreu uma redução da participação dos produtos primários (de 55,8% e 34,8%) para o mesmo período, sendo que os subsetores alimentos e animais vivos e combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados foram os que mais perderam participação entre os primários (de 26,1% para 18% e de 26,4% para 11,4%, respectivamente), segundo a GSO do Vietnã.

GRÁFICO 6

Vietnã: importações e participação das importações para a China (2000-2013)



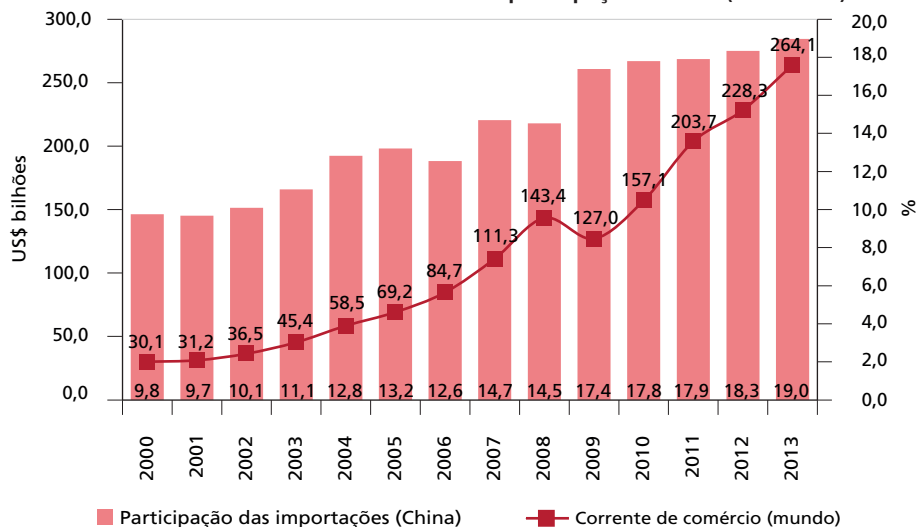
Fonte: Comtrade/ONU.

A elevação das importações e das exportações vietnamitas para e oriundas da China ampliou a corrente de comércio (exportações mais importações) entre estes dois países. Entre 2000 e 2013, a corrente entre o vietnã e a China aumentou dezessete vezes, bem acima da corrente de comércio mundial. Esse crescimento também foi maior que o observado na corrente de comércio vietnamita com o mundo (exceto China), implicando o aumento na participação da corrente de comércio Vietnã-China em relação ao mundo (de 9,8% em 2000 para 19% em 2013) (gráfico 7). Com isso, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Vietnã.

Um dos principais pontos de atrito nas relações comerciais entre o Vietnã e a China é o recorrente *deficit* vietnamita. Entre 2000 e 2013, o *deficit* comercial acumulado foi de US\$ 107,5 bilhões e vem crescendo ano após ano, atingindo o maior patamar em 2013 (US\$ 23,7 bilhões). Por sua vez, a partir de 2012, verificaram-se *superavit* comerciais recorrentes do Vietnã com o mundo, excluindo a China, inclusive maiores que os *deficit* comerciais com a China. Com isso, a balança comercial vietnamita passou a ser superavitária a partir de 2012 (gráfico 8). As autoridades governamentais estão cada vez mais preocupadas com aumento da dependência das importações de peças, equipamentos e componentes procedentes da China, que são necessárias para suprir a produção vietnamita, voltada para exportação (Bellacqua, 2012).

GRÁFICO 7

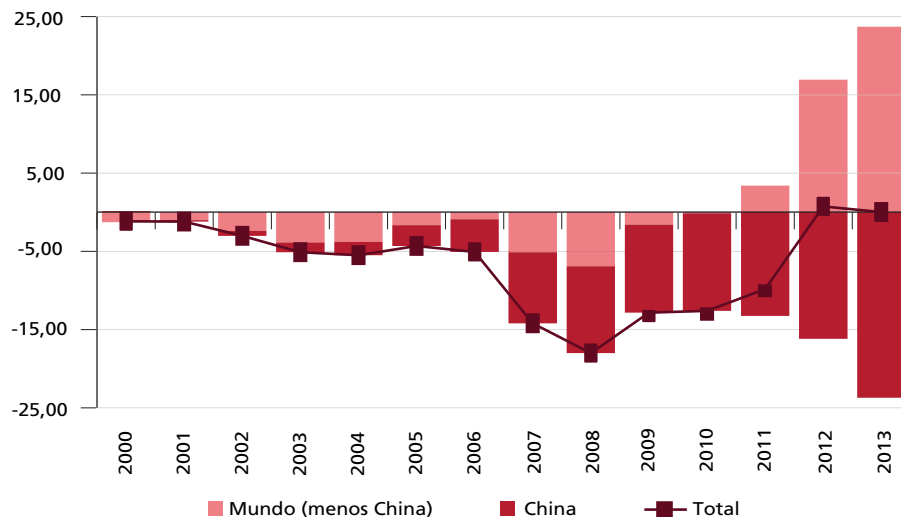
Vietnã: corrente de comércio com a China e participação do total (2000-2013)



Fonte: Comtrade/ONU.

GRÁFICO 8

Vietnã: balança comercial com a China e com o mundo, menos China (2000-2013)
(US\$ bilhões)



Fonte: Comtrade/ONU.

As exportações do Vietnã para a China em 2000 eram expressivamente concentradas em produtos primários (94,3% do total), notadamente em alimentos e animais vivos (29,6%) e combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados (53,2%). Isso foi se modificando ao longo dos anos 2000, quando as exportações vietnamitas para a China se diversificaram em direção das manufaturas. Entre 2000 e 2013, esse tipo de exportação expandiu-se de 5,8% para 49,6%, sendo o subsetor máquinas e equipamentos de transporte o que mais se expandiu (de 0,5% para 24,6%). Por outro lado, ocorreu, nesse mesmo período, uma redução da participação das exportações dos produtos primários vietnamitas para a China (de 94,2% para 50,4%). Essa tendência também foi observada na dinâmica das importações do Vietnã oriundas da China por tipo de processamento, entre 2000 e 2013, redução dos produtos primários (de 17,5% para 8,1%) e ampliação dos produtos manufaturados (de 82,5% para 91,9%), sobretudo máquinas e equipamentos de transporte (de 43,2% para 49,4%) (tabela 6).

TABELA 6

Vietnã: participação das exportações para a China e importações provenientes da China por tipo de processamento (2000-2013, anos selecionados)
(Em %)

	2000		2007		2013	
	X	M	X	M	X	M
Produtos primários	94,2	17,5	74,6	10,4	50,4	8,1
Alimentos e animais vivos	29,6	4,5	15,1	2,8	21,6	1,3
Bebidas e tabaco	0,0	0,9	0,6	0,2	1,1	0,2
Materiais brutos não comestíveis, exceto combustíveis	9,3	2,3	31,5	1,2	17,8	1,3
Combustíveis minerais, lubrificantes e materiais relacionados	53,8	9,8	26,8	6,3	9,7	5,2
Óleos vegetais e animais	1,5	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0
Produtos manufaturados	5,8	82,5	25,4	89,6	49,6	91,9
Químicos e produtos relacionados	1,6	15,9	5,0	12,6	7,7	9,8
Manufaturados classificados principalmente por material	1,3	18,1	5,9	39,6	10,1	27,5
Máquinas e equipamentos de transporte	0,5	43,2	6,1	31,6	24,6	49,4
Artigos manufaturados diversos	0,4	3,2	3,6	4,2	7,1	5,2
Commodities não classificadas em outra parte no Standard International Trade Classification (SITC)	2,1	2,1	4,8	1,6	0,0	0,0

Fonte: Comtrade/ONU.

Obs.: X = exportações e M = importações.

Essa dinâmica dos fluxos comerciais do Vietnã para a China por tipo de processo evidencia o aumento da participação de produtos de maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico nas relações entre esses dois países.

3.2 Efeitos da integração sobre a estrutura produtiva vietnamita

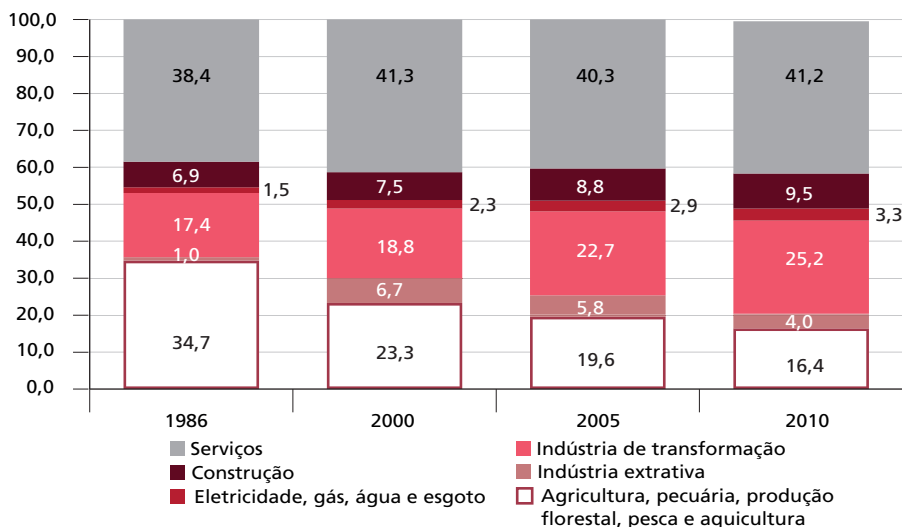
A estratégia China *plus one* e o investimento direto chinês alteraram de forma significativa não somente as relações comerciais entre o Vietnã e a China mas também a estrutura produtiva vietnamita. Entre 1986 e 2010, verificaram-se elevações nas participações, em proporção do PIB, dos seguintes grandes setores: *i*) indústria extrativa (de 1% para 4%); *ii*) indústria de transformação (de 17,4% para 25,2%); *iii*) eletricidade, gás, água e esgoto (de 1,5% para 3,3%); *iv*) construção (de 6,9% para 9,5%); e *v*) serviços (de 38,4% para 41,2%), ao passo que o setor da agricultura, pecuária, produção florestal e pesca e aquicultura perdeu enorme participação no PIB (de 34,7% para 16,4%) (gráfico 9).

A indústria de transformação foi um dos setores que mais se expandiu no Vietnã. Entre 1986 e 2000, a participação desse setor manteve-se praticamente estável (incremento de 0,5%; de 17,4% do PIB para 18,8% do PIB), ao passo que na década de 2000 verificou-se uma significativa expansão da participação da indústria de transformação (crescimento de 34%; de 18,8% do PIB para 25,2% do PIB) (gráfico 9).

GRÁFICO 9

Vietnã: participação dos setores de atividade em relação ao PIB (1986-2010)

(Em %, preço constante de 1994)



Fonte: GSO do Vietnã.

Esses dados evidenciam uma mudança representativa na estrutura produtiva do Vietnã, implicando aumento da diversificação produtiva, centrada na indústria de transformação,⁷ em virtude da entrada de empresas multinacionais produtoras de manufaturas, especialmente a de eletrônicos, e das empresas chinesas no país.

Na composição da indústria de transformação, entre 1995 e 2009, verificaram-se, por um lado, fortes expansões das participações no valor bruto da produção dos seguintes subsetores: *i*) computador e equipamento de escritório (de 0% para 1,5%); *ii*) produtos eletrônicos e elétricos (de 1,3% para 3,8%); *iii*) outros equipamentos de transporte (de 2,3% para 5,4%); *iv*) instrumentos médicos e de precisão (de 0,2% para 0,6%); *v*) produtos metálicos, exceto máquinas e equipamento (de 2,8% para 6%); *vi*) fabricação e reparos de veículos automotores, reboque e carroceria (de 1,8% para 3,2%); e *vii*) artigos de vestuário e acessórios (de 3,5% para 4,7%). Por outro lado, observaram-se significativas reduções nos seguintes subsetores, entre 1995 e 2009: têxtil (de 7,4% para 4,6%); e alimentos e bebidas (de 32,4% para 24,2%) (gráfico 10).

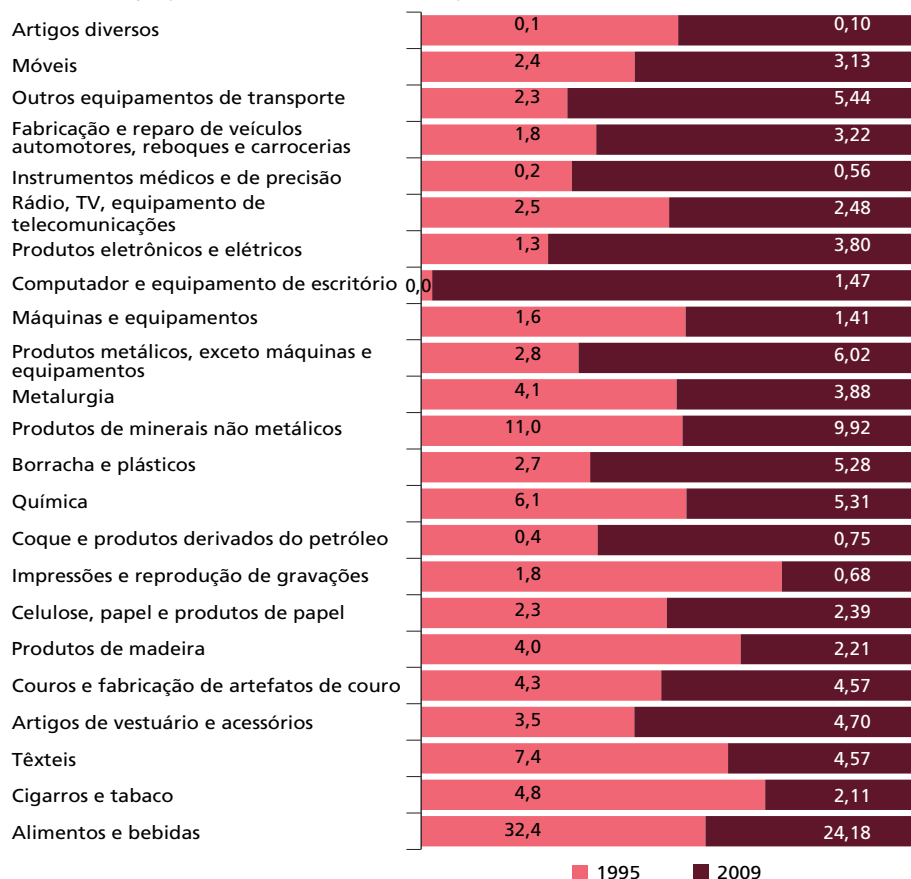
É preciso destacar ainda o crescimento da participação no valor bruto do segmento eletroeletrônico (computador e equipamento de escritório + produtos eletrônicos + rádio, TV, equipamentos de telecomunicações + instrumentos médicos e de precisão) na indústria de transformação do Vietnã, que saltou de 4,1% em 1995 para 8,3% em 2009. Os produtos eletrônicos, elétricos, computadores e equipamentos de escritórios foram os segmentos que mais cresceram, entre 1995 e 2009, de 1,3% para 3,8% e de 0% para 1,5%, respectivamente (gráfico 11). A participação desse segmento na produção geral deverá crescer ainda mais com os resultados posteriores a 2009, em virtude da implementação de novas plantas industriais de empresas chinesas e de grandes multinacionais, tais como Intel, Samsung, Nokia, LG Eletronics etc. – associadas à estratégia China *plus one*.

7. A estratégia de ampliação das manufaturas do Vietnã é o elemento central para alavancar o seu desenvolvimento nacional. Isso é possível, como destacado por Kaldor (1989), em virtude das características da indústria de transformação, que apresenta rendimentos crescentes de escala. Dada essa característica, o autor pôde afirmar que existe: *i*) uma relação entre o crescimento da produção industrial e a expansão do PIB; *ii*) uma correlação positiva entre o crescimento da produção da indústria e a produtividade, em virtude dos rendimentos estáticos e dinâmicos de escala (lei de Kaldor-Verdoorn); *iii*) um transbordamento tecnológico do setor industrial para os outros setores, gerando assim uma elevação da produtividade em todos os setores; e *iv*) uma redução da vulnerabilidade externa com o avanço da industrialização, pois provoca transformações na pauta do comércio internacional, proveniente tanto da expansão das exportações de produtos manufaturados, que possuem uma elasticidade-renda maior, como da redução das importações de produtos industriais.

GRÁFICO 10

Vietnã: participação do valor bruto da produção dos subsetores da indústria de transformação (1995-2009)

(Em %, preço constante de 1994; classificação SVIC 1993)

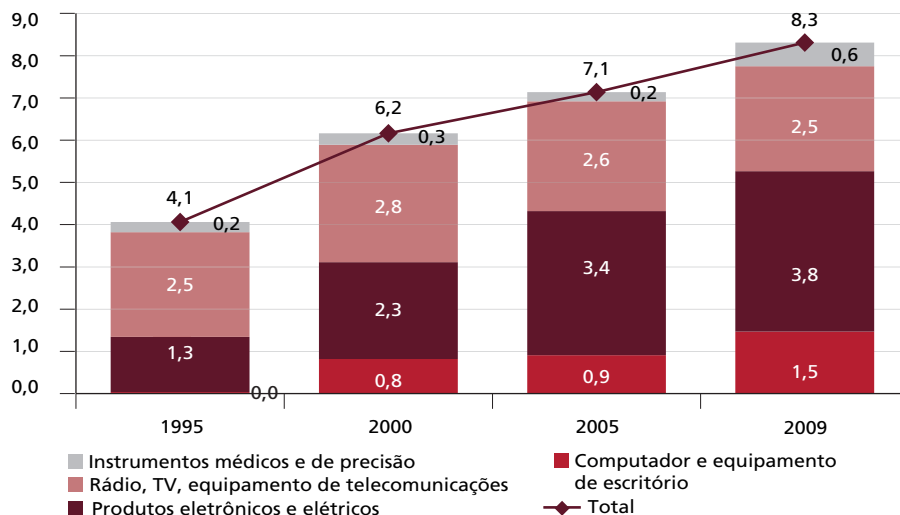


Fonte: GSO do Vietnã.

Em linhas gerais, pode-se observar um processo de expansão da indústria de transformação no Vietnã, notadamente nos segmentos eletrônicos e artigos de vestuário e acessórios (confeções), que ocorreu em virtude da entrada no país de empresas multinacionais (dos países desenvolvidos e da China). Essa dinâmica deverá se expandir ainda mais nos próximos anos. Cabe observar que, apesar da expansão das confeções, o segmento têxtil perdeu participação na indústria de transformação no período. Essa modificação na estrutura produtiva nacional se refletiu e se reflete nas mudanças do comércio, no investimento e na inserção do Vietnã nas cadeias globais de produção e em suas articulações com a China.

GRÁFICO 11

Vietnã: participação do valor bruto da produção da indústria eletroeletrônica de consumo em relação à indústria de transformação (1995-2009, anos selecionados)
(Em %, preço constante de 1994)



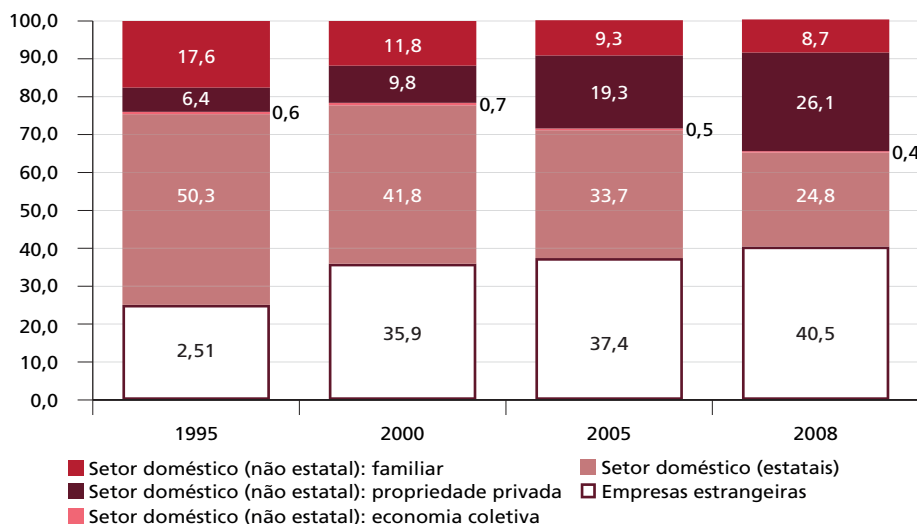
Fonte: GSO do Vietnã.

A mudança na estrutura produtiva esteve associada tanto ao investimento privado nacional como ao estrangeiro (chinês e de países desenvolvidos). Com isso, ocorreu a expansão dos setores privados nacional e estrangeiro na participação do valor bruto da produção, que saltaram de 6,4% em 1995 para 26,1% em 2008 e de 25,1% em 1995 para 40,5% em 2008, respectivamente. Por outro lado, provocou a redução da participação do valor bruto da produção do setor estatal, que recuou de 50,3% em 1995 para 24,8% em 2008 (gráfico 12).

GRÁFICO 12

Vietnã: estrutura do valor bruto da produção por tipo de propriedade (1995-2008, anos selecionados)

(Em %, preço constante de 1994)



Fonte: GSO do Vietnã.

4 NOVA ARTICULAÇÃO PRODUTIVA ENTRE O VIETNÃ E A CHINA: CADEIAS GLOBAIS DE ELETRÔNICOS E DE TÊXTIL E CONFECÇÕES

A fase da integração regional da China e do seu entorno asiático criou uma nova forma de articulação produtiva com Vietnã, no contexto das cadeias globais de produção, especialmente a de eletrônicos e a de têxteis e confecções. Salientam-se, nesta seção, as principais mudanças das relações produtivas entre os dois países, bem como os elementos gerais desses dois segmentos produtivos.

Como observado, as empresas multinacionais dos países desenvolvidos, especialmente Japão, Estados Unidos e Coreia do Sul, estão articulando as suas operações produtivas na China com investimentos nos países fronteiriços desse país, criando fábricas complementares. O caso do Vietnã é emblemático para compreender essa nova articulação produtiva com a China. A Nike, por exemplo, manteve a maioria de suas plantas de produção na China, mas os seus grandes fornecedores se deslocaram, em 2010, para o Vietnã, que passou à condição de maior base de produção mundial dessa empresa (Ueki, 2010; Cover..., 2010; Enderwick, 2011). Essa articulação produtiva também vem acontecendo nos segmentos menos intensivos em trabalho, como o de eletrônicos.

Nesse movimento, *players* globais da cadeia de valor de eletrônicos aportaram no Vietnã. A Intel anunciou, em 2006, a construção de uma planta de montagem e

teste de semicondutores. A Samsung Electronics – maior produtora de *smartphones* do mundo – anunciou que vai deslocar suas plantas da China para o Vietnã (na zona industrial de Yen Binh, na província de Thai Nguyen). A Nokia construiu uma planta de produção de *smartphones* no Vietnã, que entrou em operação em 2014. Acompanhando esse movimento, a LG Eletronics divulgou a construção de um complexo para fabricação de televisores e eletrodomésticos, um investimento da ordem de US\$ 1,5 bilhão (Lee e Folkmanis, 2013). Em articulação a isso, ocorreu uma forte expansão das importações vietnamitas oriundas da China (partes, peças, componentes, máquinas e equipamentos etc.) para suprir as demandas dessas novas fábricas de eletrônicos.

Essa nova relação produtiva entre a China e o Vietnã (ou outros países do entorno asiático) criou uma amplificação dos fluxos de partes, componentes e semiacabados (bens intermediários) entre esses dois países e seus vizinhos, aprofundando ainda mais o processo de fragmentação das cadeias produtivas globais localizadas na Ásia. A evolução da participação das exportações e importações entre Vietnã e China por categoria de uso (classificação BEC – *Broad Economic Categories*) evidencia esses novos fluxos de bens intermediários. Entre 2000 e 2012, pelo lado das importações ocorreu um significativo aumento da participação nas partes, componentes e semiacabados (bens intermediários) (de 10% para 27,1%). Houve também uma queda na participação dos bens de consumo final destinados às famílias (de 69,5% para 47,3%); e expansão dos bens de consumo final destinados às empresas (bens de capital) (de 8,8% para 20,4%). Com isso, empresas chinesas ou instaladas em território chinês, produtoras de insumos e máquinas, passaram a funcionar como importantes fornecedores para as novas fábricas instaladas no Vietnã. A contrapartida desse processo, pelo lado das exportações, no mesmo período, foi a redução da participação dos bens intermediários (de 64,7% para 54,6%) e a elevação na participação dos bens de consumo final destinados às famílias (de 30,5% para 32,1%). Com as novas unidades produtivas, o Vietnã passou a exportar mais para China bens finais em vez de bens intermediários (tabela 7).

O novo fluxo de bens intermediários entre Vietnã, China e países do entorno, após a adoção da estratégia China *plus one*, foi muito bem exemplificado por Ueki (2010) ao tratar do subcorredor econômico Guangdong (China)-Hanói (Vietnã), que faz parte do corredor Norte-Sul do Grande Mekong. Antes da utilização dessa estratégia, verificava-se uma concentração das unidades fabris na China. Com isso, os países da Asean funcionavam apenas como fornecedores de insumos via Hong Kong ou diretamente para China (figura 2A). Com a instalação de fábricas no Vietnã (Hanói) complementares às chinesas (Guangdong), observou-se uma reconfiguração dos fluxos de insumos produtivos. Surgiram fornecedores de partes e componentes no Vietnã e no seu entorno (Laos, Camboja e Tailândia) para atender a essa nova demanda que também pode ser atendida pelos fornecedores instalados na China Guangdong (figura 2B) (Ueki, 2010).

TABELA 7
Vietnã: participação das exportações e importações da China por categoria de uso – bens de consumo, de capital e intermediários; computadores pessoais e telefones fixo e móvel (2000-2012)
(Em %)

Ano	Exportação						Importação					
	Bens de consumo final						Bens de consumo final					
	Famílias	Bens de capital	Famílias/bens de capital		Capital (s/ CP e TC)	Bens intermediários	Famílias	Bens de capital	Famílias/bens de capital		Capital (s/ CP e TC)	Bens intermediários
			CP¹	TC²					CP	TC		
2000	30,5	0,1	0,0	0,0	0,1	64,7	69,5	8,8	0,3	0,1	8,4	10,0
2001	35,2	0,2	0,0	0,0	0,2	59,3	60,7	12,0	0,3	0,1	11,5	12,7
2002	26,0	0,6	0,0	0,0	0,6	64,9	49,4	13,2	0,3	0,1	12,9	15,0
2003	24,5	1,2	0,1	0,3	0,8	67,3	49,1	13,0	0,3	0,3	12,3	14,7
2004	19,7	0,7	1,2	0,0	-0,5	73,9	55,5	13,3	0,4	1,0	12,0	11,9
2005	20,1	2,0	1,2	0,0	0,8	72,3	57,3	15,1	0,6	2,0	12,5	10,3
2006	23,8	2,6	2,4	0,0	0,2	68,5	63,5	17,7	0,6	2,4	14,7	11,1
2007	24,7	4,4	0,7	0,0	3,6	65,6	59,2	22,9	0,9	4,3	17,6	12,6
2008	25,6	6,7	0,1	0,0	6,6	62,3	54,1	27,2	1,2	3,4	22,5	13,8
2009	27,3	5,5	0,2	0,0	5,3	58,1	43,6	32,0	3,6	4,5	23,8	15,2
2010	32,6	7,5	0,1	0,0	7,4	49,9	50,3	25,2	3,1	4,0	18,2	18,3
2011	28,9	6,1	3,2	0,0	2,9	54,7	48,9	24,1	3,0	3,1	18,0	20,6
2012	32,1	8,0	1,5	0,1	6,5	54,6	47,3	20,4	2,6	2,3	15,4	27,1

Fonte: Comtrade/ONU.

Notas: ¹ CP = computadores pessoais;

² TC = telefones fixo e móvel

Esse novo tipo de conexão econômica (comerciais e produtivas) entre China e Vietnã, decorrente da estratégia *China plus one*, conforme apresentado, tem sido característico nos segmentos de eletrônicos.

FIGURA 2A

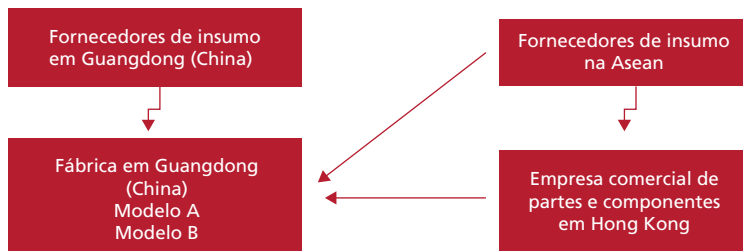
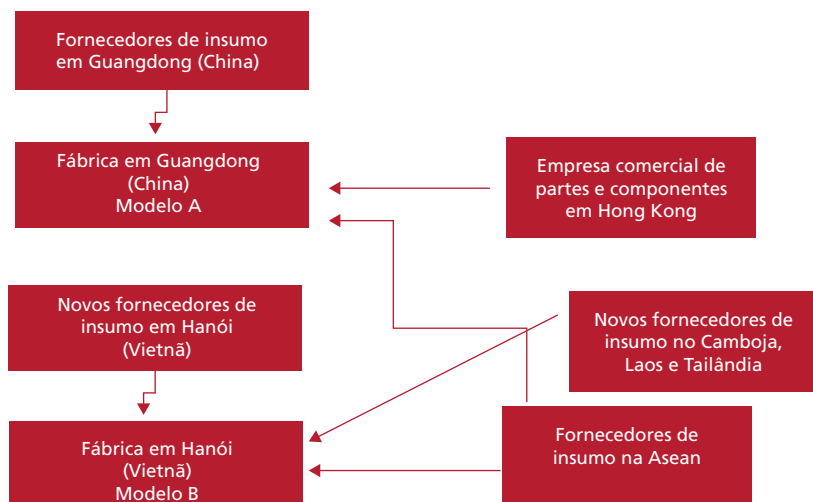
Fluxo de bens intermediários antes da *China plus one*

FIGURA 2B

Fluxo de bens intermediários depois da *China plus one*

Fonte: Ueki (2010).

4.1 A inserção do Vietnã na cadeia global de eletrônicos e as conexões com a China

A indústria de eletrônicos é um dos setores mais dinâmicos e importantes para a produção mundial, uma vez que produz bens e serviços que são componentes indissociáveis do processo de produção de quase todas atividades industriais. Esse

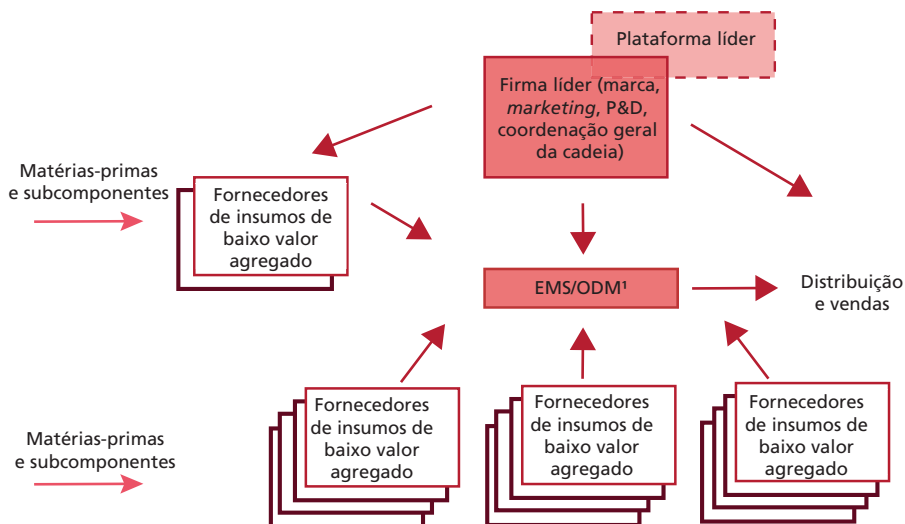
setor é capaz de gerar elevados níveis de emprego e renda, aumentar a produtividade de outros setores que utilizam computadores e tecnologia da informação e estimular inovação. A cada ano esse segmento engendra uma gama maior de produtos e serviços, bem como internacionaliza o seu processo de produção, sobretudo nos países asiáticos em desenvolvimento. Um único produto desse segmento pode conter valor adicionado produzido por diversas empresas instaladas em vários países. A fragmentação geográfica da produção por meio das cadeias globais de valor é uma característica marcante dessa indústria (Sturgeon e Kawakami, 2010; Backer e Miroudot, 2013).

A cadeia de eletrônicos é uma das mais dinâmicas e geograficamente mais extensas. As razões para isso são: *i*) as partes, os componentes e os produtos finais dos bens eletrônicos possuem uma relação valor/peso elevada, reduzindo sobremaneira o custo de transporte de longa distância, o que possibilita que as empresas explorem, em escala global, as vantagens dos custos de mão de obra e as políticas de incentivos nacionais dos diversos países; e *ii*) a arquitetura modular da cadeia de produção em que os seus principais processos e produtos podem ser detalhadamente formalizados, codificados, padronizados e computadorizados (Sturgeon e Kawakami, 2010; Sturgeon *et al.*, 2014; Nogueira, 2012).

A figura 3 exemplifica a arquitetura entre os atores envolvidos em uma cadeia global de valor de produtos eletroeletrônicos. A maior ou menor captura do valor das corporações que participam dessa cadeia é o resultado de suas posições diferenciadas, que dependem da estrutura da produção e distribuição dessas redes. Os principais atores dessas redes são: *i*) as firmas líderes ou líderes de plataformas tecnológicas que detêm a marca, a propriedade intelectual, o conhecimento de mercado, o *marketing* do produto e os serviços de atendimento aos clientes e que comandam/articulam a cadeia em virtude de sua capacidade de influenciar outras firmas da cadeia dado o seu poder de produtor (*producer-driven chains*) ou de comprador (*buyer-driven chains*) (Pinto, Fiani e Macedo, 2015), e que, além disso, capturam a maior fatia do valor gerado em toda a cadeia de produção; *ii*) as empresas contratadas pelas firmas líderes para realizar apenas serviços de produção ou produção de um bem, incluindo os serviços de *design* (Sturgeon e Kawakami, 2010; Nogueira, 2012).

FIGURA 3

Cadeia produtiva estilizada da indústria de bens eletrônicos



Fonte: Nogueira (2012).

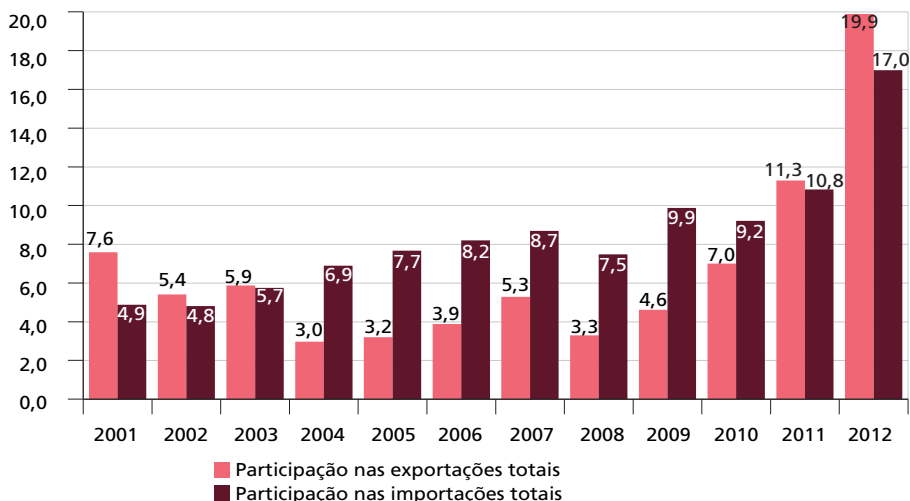
Nota:¹ EMS e ODM significam: *electronic manufacturing services* e *original design manufacturing*, respectivamente.

Até o ano de 2005, o Vietnã possuía uma pequena participação na cadeia global de valor de eletrônicos. As empresas estrangeiras que atuavam nesse ramo no país eram, até então, de pequeno e médio porte, predominantemente taiwanesas, sendo que o único *player* global da cadeia de valor de eletrônicos instalado em seu território era a Hitachi, do Japão. Esse cenário começou a mudar na segunda metade da década de 2000, notadamente com o anúncio, em 2006, da construção de uma planta de montagem e teste de semicondutores da Intel – maior produtora mundial – no valor de US\$ 1 bilhão, localizada na cidade de Ho Chi Minh. Outros *players* globais da cadeia de valor de eletrônicos também aportaram no Vietnã, tais como a Samsung Electronics, a Nokia, a LG Eletronics, entre outras marcas mundiais (Lee e Folkmanis, 2013).

Essa inserção do Vietnã na cadeia global de valor de eletrônicos, em decorrência da entrada de *players* globais no país, pode ser expressa por meio da evolução do IDE e dos fluxos de comércio de eletrônicos. Entre 2001 e 2005, a evolução da proporção das importações (de 4,9% para 7,7%) e das exportações (de 7,6% para 3,2%) do segmento de eletrônicos em relação aos totais evidenciou um pequeno dinamismo do setor, reduzindo as participações das importações e exportações de eletrônicos vietnamitas em relação ao mundo. A partir de 2006, o Vietnã ampliou a sua inserção na cadeia global de valor de eletrônicos. Entre 2006 e 2012, as participações dos eletrônicos nas importações e exportações totais do país elevaram-se, respectivamente, de 8,2% para 17% e de 3,9% para 19,9% (gráfico 13).

GRÁFICO 13

Vietnã: participação dos eletrônicos nas exportações e importações totais (2001-2012)
(Em %)



Fonte: Comtrade/ONU.

A ampliação da participação vietnamita na cadeia global de valor de eletrônicos entre 2005 e 2012 foi uma decorrência, sobretudo, da expansão da participação das exportações e importações de dois subsetores de eletrônicos: equipamentos de comunicação (de 0,3% para 11,9% e de 2,8% para 5,6%, respectivamente), tendo os telefones móveis participado com 75% das exportações do subsetor ; e componentes eletrônicos (de 0,7% para 2,1% e de 1,6% para 8,3%, respectivamente) (tabela 8).

Esses dados evidenciam que a inserção do Vietnã na cadeia global de eletrônicos – na segunda metade da década de 2000 – esteve associada à implantação de novas plantas industriais de empresas multinacionais dos países desenvolvidos (Intel, Samsung, Nokia, LG Eletronics etc.) voltadas para a produção de telefones celulares inteligentes (*smartphones*). Essas empresas escolheram o Vietnã em virtude de suas vantagens competitivas exógenas e endógenas (box 2), nos termos adotados por Palma (2004), no contexto da estratégia China *plus one*.

TABELA 8

Vietnã: participação dos subsetores eletrônicos nas exportações e importações totais (2005-2012)

(Em %, anos selecionados)

	2005		2010		2011		2012	
	X ¹	M ²	X	M	X	M	X	M
Eletrônica automotiva	0,6	0,2	1,4	0,3	1,2	0,3	1,5	0,2
Periféricos de computadores e equipamentos de escritório	0,1	1,0	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,5
Computadores e dispositivos de memória	1,3	1,0	0,3	1,1	0,6	1,0	3,3	1,0
Produtos eletrônicos de consumo	0,2	0,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,8
Componentes eletrônicos	0,7	1,6	1,0	2,8	1,1	4,3	2,1	8,3
Equipamentos industriais	0,0	0,4	0,0	0,4	0,1	0,4	0,1	0,4
Produtos eletrônicos médicos	0,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
Equipamentos de comunicação	0,3	2,8	3,3	3,5	7,4	3,7	11,9	5,6
Total dos eletrônicos	3,2	7,7	7,0	9,2	11,3	10,8	19,9	17,0

Fonte: Comtrade/ONU.

Notas: ¹ X = exportações.² M = importações.

BOX 2

Vietnã: vantagens competitivas

As vantagens competitivas exógenas do Vietnã foram fruto de sua localização geográfica – inserido no Leste Asiático, vizinho a China no corredor Norte-Sul do Grande Mekong, região mais dinâmica do mundo, notadamente no segmento de eletrônicos – e de seu elevado contingente de mão de obra a baixo custo em relação à China. O Vietnã vem se beneficiando desse processo.

As vantagens comparativas endógenas foram construídas nas seguintes linhas:

- melhoria no quadro jurídico, institucional, administrativo e tributário do país e das leis vietnamita para a aprovação e acompanhamento do IDE, já destacadas anteriormente;
- liberalização do comércio e investimento articulado com a integração regional (entrada na Asean e no Acfta) e internacional (entrada na Organização Mundial do Comércio, acordos comerciais bilaterais com Estados Unidos, o Japão etc.);
- adoção de renúncia tributária para atrair as grandes empresas do segmento eletrônico – a Samsung, por exemplo, terá isenção tributária completa nos quatro primeiros anos de operação; e
- ampliação e melhoria na infraestrutura nacional, notadamente na estrutura portuária.

Elaboração do autor.

Nesse cenário produtivo de articulação (via fluxos de bens intermediários), ocorreu, com a inserção vietnamita na cadeia global de valor de eletrônicos, uma expressiva modificação da pauta importadora de eletrônicos do Vietnã, originária da China. Em 2000, os três principais produtos importados representavam 47,6%

do total chinês e estavam concentrados em veículos (30,3%; 1ª posição); petróleo, produtos petrolíferos e materiais relacionados (9,7%; 2ª posição) e adubos (7,5%; 3ª posição). Cabe observar que esses produtos não apresentavam nenhum vínculo direto com o segmento de eletrônicos. Essa pauta mudou de forma drástica. Em 2013, dois dos três principais produtos chineses importados pelo Vietnã – equipamentos de telecomunicações, gravação de som e aparelhos de reprodução (20,9%; 1ª posição); fios, tecidos, artigos e produtos têxteis relacionados (12,6%; 2ª posição); e máquinas e equipamentos (7,5%; 3ª posição) – configuraram-se insumos indispensáveis para produção de eletrônicos naquele país.

No que diz respeito aos fluxos (origens e destinos) de comércio vietnamita associados ao segmento de eletrônicos, verificou-se entre 2000 e 2012: *i*) uma ampliação da participação das importações de bens intermediários originadas da China (de 5,4% para 22,9%) e da Coreia do Sul (de 5,2% para 16,2%); e *ii*) um crescimento da participação das exportações de telefones (fixo e móvel) destinada à União Europeia (UE) (de 0% para 48,1%) e de computadores pessoais destinados à UE (de 25,7% para 37,9%) e aos Estados Unidos (de 0% para 18,3%).

É possível identificar uma articulação produtiva, em certa medida complementar, na produção de eletrônicos na China e no Vietnã. Este último país passou a funcionar como produtor de bens finais de eletrônicos, sobretudo os telefones celulares e computadores pessoais, que são exportados para a Europa e Estados Unidos. O primeiro passou a exportar bens intermediários e máquinas e equipamentos necessários à produção vietnamita de eletrônicos.

4.2 O Vietnã na cadeia global de têxtil e confecções e o papel chinês

O segmento de têxteis e confecções é uma das indústrias mais antigas e extensas globalmente. Essa indústria é formada por dois setores (têxtil e confecções) que são conectados por uma produção vertical e distribuição em rede. Esses setores apresentam características econômicas similares, mas com importantes diferenças em termos de tecnologia e intensidade tecnológica. Geralmente, o setor têxtil é mais intensivo em capital do que o de confecções. Este último tende a se configurar com uma indústria de baixos salários. A articulação entre esses dois setores pode ser observada por meio da descrição dos fluxos produtivos da cadeia de têxteis e confecções. A produção se inicia com a transformação em fios da matéria-prima (fibras têxteis que podem ser sintéticas, artificiais e naturais) nas fábricas de fiação, em seguida esses fios são enviados para a tecelagem (fábrica de tecidos planos) ou para a malharia (tecidos de malha). Na sequência, esses tecidos (planos ou de malha) passam pelo acabamento/beneficiamento para atingir a confecção, onde são transformados em vestuários ou artigos para o lar (cama, mesa etc.). Em linhas gerais, a cadeia de valor têxtil e confecções envolve as seguintes atividades: *i*) os processos de fiação, tecelagem e/ou malharia, beneficiamento e confecções, mais a

montante; e *ii*) *design, marketing*, comercialização, mais a jusante da cadeia (Gereffi, 1999; Análise... 2006; Thoburn, 2010).

Os principais atores envolvidos em uma cadeia global de valor de têxtil e confecções são: *i*) as firmas líderes que detêm a marca, a propriedade intelectual, o conhecimento de mercado, o *marketing* do produto e os serviços de atendimento aos clientes. Elas comandam a cadeia em decorrência de seu poder de comprador (*buyer-driven chains*). Com isso, as líderes nesse segmento são redes varejistas mundiais (Wal-Mart, Kmart etc.), os produtores com marca (Levi Strauss, Benetton etc.) e os comercializadores com marca (Liz Clairborne, Nike, Reebok); *ii*) as empresas contratadas pelas firmas líderes para realizar apenas serviços de produção ou para realizar a produção de um bem, incluindo os serviços de *design* (Gereffi, 1999; Pinto, Fiani e Macedo, 2015; Thoburn, 2010).

A cadeia global de têxteis e confecções, assim como a cadeia de eletrônicos, vivenciou uma acelerada integração da produção mundial, atrelada ao deslocamento das plantas produtivas dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, e associado ao aumento da concorrência internacional. A elevação salarial nos países desenvolvidos foi um dos motores da realocação industrial desse segmento, que continuam sob controle – dado sua estrutura de governança *buyer-driven chains* – das redes varejistas compradoras globais (Thoburn, 2010).

Em 2013, as exportações dessa indústria alcançaram o valor de US\$ 711,5 bilhões. A China, principal produtor mundial, contribuiu com 43% de todas as exportações mundiais de têxteis e confecções. Os principais mercados consumidores dessas exportações foram Estados Unidos, Japão e Europa. Diferentemente da cadeia de eletrônicos, não há uma integração econômica complementar entre o Vietnã e a China no âmbito da cadeia de têxteis e confecções, uma vez que esses dois países exportam produtos concorrentes, sobretudo no segmento têxtil, para destinos semelhantes. Mesmo com essa forte pressão competitiva chinesa, o Vietnã tem conseguido ampliar a sua participação nessa cadeia. Entre 2000 e 2013, verificou-se uma expansão moderada das proporções das importações e das exportações em relação aos totais do país, respectivamente, de 11,7% para 8,6% e de 14,6% para 16,5% (gráfico 14). Esse crescimento gerou uma significativa expansão da participação das exportações vietnamitas de têxteis e confecções em relação às exportações mundiais (de 0,6% em 2000 para 3,1% em 2013), que foi puxado, sobretudo, pelo segmento de confecções que ampliou sua participação mundial de 1% para 4,1%.

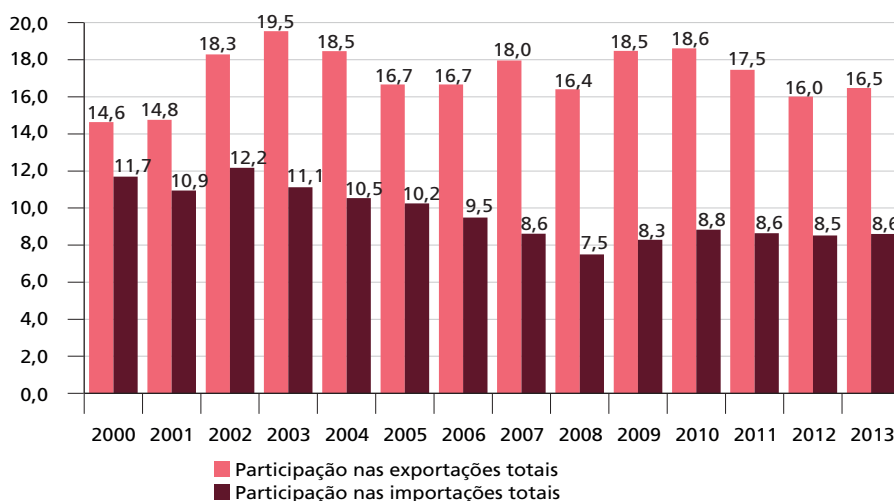
Além do papel desempenhado para as exportações do Vietnã, a indústria de têxteis e confecções é importante também na geração de emprego – representando 19,7% do emprego total vietnamita – e valor adicionado. Parte dessa inserção

vietnamita na cadeia global de têxteis e confecções esteve associada à expansão do investimento estrangeiro, inclusive chinês – que possui treze empresas desse segmento operando no Vietnã. Entre 2000 e 2008, segundo Thoburn (2010), aumentou a participação das empresas estrangeiras na produção de têxteis (de 26% para 32%) e de confecções (de 25% para 45%).

GRÁFICO 14

Vietnã: participação dos têxteis e confecções/vestuários nas exportações e importações totais (2000-2013)

(Em %)

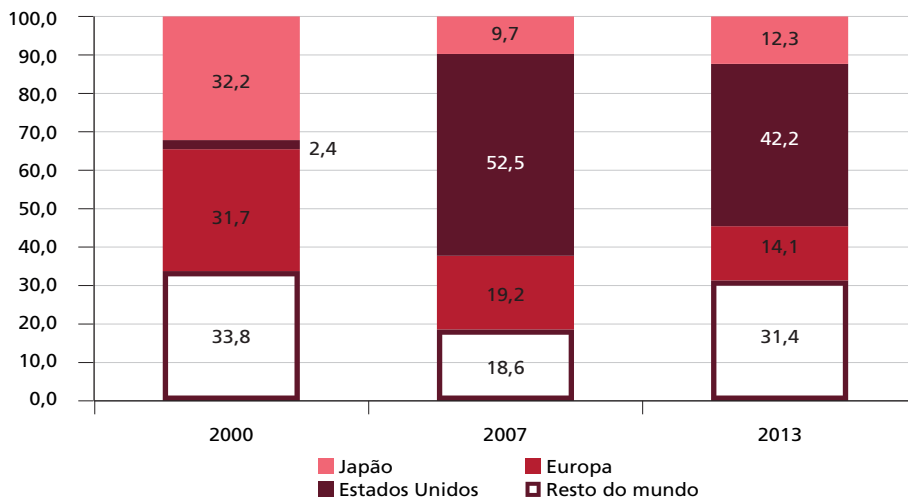


Fonte: Comtrade/ONU.

O aumento na participação do Vietnã na cadeia global de têxteis e confecções alterou os fluxos (origens e destinos) de comércio nesse segmento. Entre 2000 e 2013, verificaram-se mudanças expressivas na participação dos três principais mercados consumidores dos têxteis e confecções vietnamitas exportados. A Europa e o Japão perderam participação (de 31,7% para 14,1% e de 32,2% para 12,3%, respectivamente), ao passo que aumentou a participação dos Estados Unidos (de 2,4% para 42,2%) (gráfico 15). Pelo lado das importações, no mesmo período, observou-se um impressionante aumento da participação das importações de têxteis e confecções provenientes da China (de 4,2% para 41%).

GRÁFICO 15**Vietnã: principais destinos das exportações de têxteis e confecções (2000-2013, anos selecionados)**

(Em %)



Fonte: Comtrade ONU.

Em suma, identificou-se que a China é um concorrente expressivo para o Vietnã no segmento de têxteis e confecções. Apesar da pressão competitiva, os têxteis e, sobretudo, as confecções vietnamitas vêm conseguindo ganhar espaços no mercado mundial, principalmente nos Estados Unidos. Pode-se, então, afirmar que o Vietnã enfrenta uma nova etapa de industrialização com a chegada das empresas estrangeiras de eletrônicos e com a ampliação da indústria de confecções. Nessa etapa – primeiros degraus das cadeias –, a maior parte do valor – *design*, desenvolvimento tecnologia, comercialização etc. – é capturada por elos estrangeiros da cadeia. Apesar dessa baixa capacidade das cadeias de criar valor adicionado doméstico, ela tem gerado efeitos significativos para a criação de emprego, sobretudo os não qualificados e, conseqüentemente, renda para as populações mais pobres.

5 CONCLUSÕES

Este capítulo analisou as principais interconexões econômicas (comercial e produtiva) entre a China e o Vietnã durante a década de 2000, sob impactos da estratégia *China plus one* e do aumento do IDE. As características marcantes daquele período foram o aprofundamento da integração regional, a ampliação dos fluxos comerciais e de investimento entre a China e o Vietnã e as transformações nas formas de inserção desses dois países nas cadeias global de valor, notadamente a de eletrônicos e de têxtil e confecções.

A estratégia China *plus one* e os IDEs chineses, associados aos megaprojetos de infraestrutura do Grande Mekong (corredores econômicos), ampliaram a integração regional e afetaram economicamente (comércio, investimento e cadeia global de valor) o Vietnã. Pelo lado dos investimentos estrangeiros, verificou-se uma significativa expansão articulada à construção de plantas industriais de grandes *players* globais da cadeia de valor de eletrônicos.

No que tange aos fluxos comerciais, observou-se uma expansão das exportações de manufaturados, especialmente computadores pessoais e telefones para a Europa e Estados Unidos e têxteis e confecções para os Estados Unidos, e das importações de bens intermediários (partes e componentes), sobretudo da China, destinados à produção de eletrônicos e têxteis e confecções. A China tornou-se o principal parceiro comercial do Vietnã. Essa integração econômica entre China e Vietnã provocou modificações nas suas inserções nas cadeias globais de valor. Na cadeia de eletrônicos, foi possível observar certo grau de complementaridade entre a produção vietnamita e a chinesa, ao passo que na cadeia de têxtil e confecções esses dois países concorrem pelos mesmos mercados.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; PINTO, E. C.; CINTRA, M. China e Brasil: oportunidades e desafios, *In*: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

ADAMS, F.; LE TRAN, A. Vietnam: from transitional state to Asian tiger? **World Economics**, London, v. 11, n. 2, p. 177-199, 2010.

ANÁLISE setorial: indústria têxtil e de vestuários. **Valor econômico**, São Paulo, jul. 2006.

BACKER, K. D.; MIROUDOT, S. **Mapping global value chains**. Paris: OECD, 2013. (Trade Policy Papers, n. 159). Available at: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1trgnbr4-en>>.

BAUMANN, R. **Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity**. Brasília: CEPAL – escritório brasileiro, 2010.

BELLACQUA, J. **The China factor in US-Vietnam relations**. Alexandria: Center for Naval Analyses, 2012. (No. CNA-DRM-2012-U-000184).

CHYE, T. S. Changing global landscape and enhanced US engagement with Asia: challenges and emerging trends. **Asia-Pacific Review**, v. 19, n. 1, p. 108-129, 2012.

CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. *In*: CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. (Org.). **As transformações no sistema monetário internacional**. Brasília: Ipea, 2013. p. 211-321.

COVER story: China buys up the world. **The economist**, London, n. 11, p. 81-83, 13 Nov. 2010.

DENG, P. Chinese Outward direct investment research: theoretical integration and recommendations. **Management and Organization Review**, Cambridge, v. 9, n. 3, p. 513-539, 2013.

ENDERWICK, P. A. 'China-plus-one' strategy: the best of both world? **Human Systems Management**, Athens, v. 30, n. 1, p. 85-96, 2011.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 1, p. 78-104, 2005.

GEREFFI, G. International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. **Journal of International Economics**, v. 48, n. 1, p. 37-70, 1999.

HELPMAN, E. **Understanding global trade**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

KALDOR, N. Recollections of an economist. *In*: KALDOR, N. **Further essays on economic theory and policy**. New York: Holmes and Meier, 1989.

KIEN, T. N.; HEO, Y. Doi Moi. Policy and socio-economic development in Vietnam, 1986-2005. **International Area Studies Review**, v. 11, n. 1, p. 205-232, 2008.

KUBNY, J.; VOSS, H. Benefitting from Chinese FDI? An assessment of vertical linkages with Vietnamese manufacturing firms. **International Business Review**, v. 23, n. 4, p. 731-740, 2013.

LEÃO, R. P. F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, RODRIGO, P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 115-164.

LEE, J.; FOLKMANIS, J. Samsung shifts plants from China to protect margins. **Bloomberg**, 12 Dec. 2013. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-12-11/samsung-shifts-plants-from-china-to-protect-margins.html>>.

MEDEIROS, C. A. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Nobel, v. 26, n. 3, p. 577-594, jul. /set. 2006.

NOGUEIRA, I. M. Cadeias produtivas globais e agregação de valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, Ipea, v. 4, n. 3, 2012.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs**. Prepared for the G-20 Leaders Summit. Saint Petersburg: OECD, 6 Aug. 2013. Available at: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd_wto_2013d1_en.pdf>. Acesso em: 16 set. 2013.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos EUA no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PINTO, E.; GONCALVES, R. Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine. **Revue Tiers Monde**, v. 219, p. 19-38, 2014.

PINTO, E. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial. In: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

PINTO, E.; FIANI, R.; MACEDO, L. **Dimensões da abordagem da cadeia global de valor: upgrading, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015, mimeo.

ROEDEL, C. C. **Águas conflituosas, águas perigosas: a disputa sino-americana no mar do sul da China**. 2012. Dissertação (Mestrado em relações internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. (Coord.). **Perspectivas do investimento na indústria**. Rio de Janeiro: Synergia, 2010. (Projeto PIB – Perspectiva do Investimento no Brasil, v. 2).

STOREY, I. The South China Sea dispute: all hands on deck? **Regional Outlook**, p. 14-17, 2011.

STURGEON, T. Modular production networks: a new American model of industrial organization. **Industrial and Corporate Change**, v. 11, n. 3, p. 451-496, 2002.

STURGEON, T. *et al.* A indústria brasileira e as cadeias globais de valor. Rio de Janeiro: Elsevier; Brasília: CNI, 2014.

STURGEON, T.; KAWAKAMI, M. **Global value chains in the electronics industry: was the crisis a window of opportunity for developing countries?** Washington: World Bank, 2010. (Policy Research Paper, n. 5.417).

THAYER, C. A. The tyranny of geography: Vietnamese strategies to constrain China in the South China Sea. **Contemporary Southeast Asia: A Journal of international and strategic affairs**, v. 33, n. 3, p. 348-369, 2011.

THOBURN, J. **The impact of world recession on the textile and garment industries of Asia**. Geneva: United Nations Industrial Development Organization; Research and Statistics Branch, 2010. (Working Paper n. 17/2009). Available at: <http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/RSF_DPR/WP172009>.

UEKI, Y. Complementary manufacturing relationships between firms in China and CLMV. In: KAGAMI, M. (Org.). **Economic Relations of China, Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries (MBRCs)**. Bangkok: Bangkok Research Center; IDE-JETRO, 2010. p. 328-363. (BRC Research Report, n. 3).

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report – 2013**. Global value chains: investment and trade for development. New York; Geneva: United Nations, 2013.

_____. **World Investment Report – 2014**. New York; Geneva: UNCTAD, 2014.

VU, Truong-Minh. Between system maker and privileges taker: the role of China in the Greater Mekong Sub-region. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, p. 157-173, 2014. (Número especial).

WENTZEL, M. Disputa no Mar da China aumenta tensão na Ásia. **BBC Brasil**, 18 maio 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130518_conflito_mar_sul_china_marina_rw.shtml?print=1>.

WHITTAKER, D. *et al.* Compressed development. **Studies in Comparative International Development (SCID)**, v. 45, n. 4, p. 439-467, Dec. 2010.

YUE, C. S. The rise of China and emergent East Asian regionalism. In: RYOSEI, K.; JISI, W. (Org.). **The rise of China and a changing East Asian order**. Washington: Brookings Institution, 2004.

_____. The emerging regional economic integration architecture in East Asia. **Asian Economic Papers**, v. 12, n. 1, p. 1-37, 2013.

ZHANG, N. Research on trading relations between China and Vietnam. **Journal of Engineering**, v. 1, n. 2, p. 30-35, 2012.

ZHOU, B.; CLING, J. P.; CHAPONNIÈRE, J. R. **Vietnam following in China's footsteps: the third wave of emerging Asian economies**. Paris: Dauphine University, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AZMEH, S.; NADVI, K. Asian firms and the restructuring of global value chains. **International Business Review**, v. 23, n. 4, p. 708-717, 2014.

GOTO, K.; NATSUDA, K.; THOBURN, J. Meeting the challenge of China: the Vietnamese garment industry in the post MFA era. **Global Networks**, v. 11, n. 3, p. 355-379, 2011.

PINTO, E.; CORRÊA, L. Cadeias globais de valor e desenvolvimento: o caso do Vietnã. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília: Ipea, p. 89, 2014.

OHNO, K. Avoiding the middle-income trap: renovating industrial policy formulation in Vietnam. **ASEAN Economic Bulletin**, v. 26, n. 1, p. 25-43, 2009.

RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE CHINA E MALÁSIA: COMÉRCIO, CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO E A INDÚSTRIA DE SEMICONDUTORES¹

Esther Majerowicz Gouveia²

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, as relações bilaterais entre a República Popular da China (RPC) e os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean)³ sofreram profundas transformações, que ampliaram sua relevância internacional, a partir da confluência de uma série de fatores de ordem econômica e geopolítica. Do ponto de vista econômico, foram fatores que fizeram da China o novo centro de gravidade econômica regional, ocupando a posição antes desempenhada pelo Japão:

- a rápida e massiva integração da China nas cadeias globais de valor localizadas na Ásia – sobretudo, em consequência da captação da maior parte dos investimentos diretos estrangeiros (IDEs) destinados à região;
- o grande volume de capital destinado pelo Estado chinês à expansão da infraestrutura e da indústria pesada; e
- o vertiginoso crescimento do seu mercado doméstico.

Este processo ensejou o aprofundamento, ainda em franco desenvolvimento, dos laços produtivos e comerciais da China com seus vizinhos, balizado pela identificação de diferentes complementaridades entre estas economias. E foi reforçado, ainda, à medida que a China internacionalizou suas empresas, buscando garantir um maior acesso aos recursos naturais da região.

Entre as economias da Asean, a Malásia foi o primeiro país a estabelecer relações diplomáticas com a RPC, em 1974, e, em 2008, tornou-se seu principal

1. A autora agradece aos colegas Carlos Aguiar de Medeiros, Eduardo Costa Pinto, Marcos Antonio Macedo Cintra e Edison Benedito da Silva Filho pelos comentários às versões preliminares deste trabalho, isentando-os de responsabilidade sobre eventuais erros e omissões remanescentes.

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. *E-mail*: esther.mjrw@gmail.com.

3. Conjunto formado pelos seguintes países: Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Laos, Malásia, Mianmar, Indonésia, Tailândia e Vietnã.

parceiro comercial no bloco, ao passo que no continente asiático ficou apenas atrás do Japão e da Coreia do Sul. Altamente integrada às cadeias de valor globais localizadas na região – especialmente a de dispositivos semicondutores –, a Malásia viu sua inserção neste meio ser substancialmente afetada pela integração chinesa.

Nesse contexto, este capítulo propõe-se a analisar a trajetória das relações econômicas entre a China e a Malásia, uma das principais economias da Asean, após a crise asiática de 1997, quando se consolidou o processo de integração entre estas economias. Buscam-se identificar as articulações produtivas e comerciais entre as duas economias, especialmente no que diz respeito às cadeias de valor globais, com destaque para aquela de semicondutores, particularmente no segmento de circuitos integrados. O texto se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção tem por objetivo caracterizar em linhas gerais a natureza da inserção chinesa nas cadeias produtivas globais e as principais mudanças no comércio intrarregional nos anos 2000. A terceira seção dedica-se à análise das relações comerciais entre a China e a Malásia, destacando a dinâmica das cadeias globais de produção e o impacto da ascensão chinesa sobre a articulação malaia nestas cadeias. A quarta seção apresenta a inserção da Malásia *vis-à-vis* a China na cadeia de valor global de semicondutores. Por fim, a quinta seção arrola as principais conclusões da análise da experiência de integração econômica destes países, apontando algumas de suas perspectivas futuras.

2 BREVES NOTAS SOBRE A NATUREZA DA INSERÇÃO CHINESA NAS CADEIAS PRODUTIVAS FRAGMENTADAS E AS MUDANÇAS NO COMÉRCIO INTRA-ASIÁTICO

De acordo com Leão (2011), foi somente após a crise financeira asiática de 1997 que a China se afirmou como o centro manufatureiro da Ásia, tornando-se ator central da articulação produtiva na região. A integração da China às cadeias globais de valor fundamentou-se no baixo nível dos salários chineses em dólares, o que levou o país a se especializar nas etapas produtivas intensivas em trabalho, sobretudo as ligadas à montagem de produtos finais (Medeiros, 2010).⁴ Os baixos salários em dólares foram resultado deliberado da política estatal chinesa, que manteve o renminbi atrelado ao dólar em um patamar consistentemente desvalorizado após

4. O baixo patamar salarial chinês na moeda-chave da economia internacional deve ser visto como condição necessária, porém não suficiente para a integração do país nas etapas intensivas em trabalho das cadeias de valor global. Os reduzidos custos do trabalho em dólares, por si sós, geram apenas o potencial para tal estratégia de integração. Sua concretização depende de uma série de outros fatores de ordem doméstica e internacional, como os investimentos em infraestrutura que permitam o fácil escoamento das mercadorias para fora do país e os sistemas de preferências comerciais das economias consumidoras. Para uma análise crítica, ver Medeiros (1997). Entre outros elementos que concorreram para a integração chinesa às cadeias de valor globais, o autor destaca os incentivos à localização fornecidos pelas zonas econômicas especiais (ZEEs); as economias de escala tanto na produção como na comercialização; o realinhamento das moedas asiáticas em relação ao dólar na segunda metade dos anos 1980; e a estratégia de posicionamento das empresas multinacionais no mercado interno chinês.

1994 e buscou formar uma nova classe de trabalhadores assalariados, destinada ao desenvolvimento do setor privado no país.

Embora os salários da manufatura chinesa tivessem crescido em termos reais nos anos 2000, bem como o renminbi se valorizado gradualmente, a inserção internacional do país no período ainda seguiu alicerçada nos baixos custos do trabalho (Majerowicz, 2012). Este crescimento – que ocorreu após um longo período de estagnação dos salários reais –, quando observado à luz dos ganhos de produtividade no setor manufatureiro e dos baixíssimos patamares sobre os quais incidiu, não foi suficiente para impactar qualitativamente a competitividade das exportações chinesas, de forma que os custos unitários do trabalho permaneceram baixos em termos internacionais (Majerowicz, 2012).

A especialização da China nas etapas intensivas em trabalho das cadeias produtivas globais pode ser identificada a partir da análise das exportações e das importações do país por estágio de produção. A predominância dos bens de consumo nas exportações e dos bens de capital e intermediários nas importações evidencia a inserção da China nas atividades de montagem das cadeias produtivas fragmentadas. A presença de *deficit* em bens intermediários seria o principal indicador da especialização chinesa nas atividades de montagem (Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci, 2005).

Se, por um lado, a China insere-se nas etapas produtivas intensivas em trabalho, por outro, as mercadorias sujeitas a essa fragmentação produtiva são comumente relacionadas a segmentos de alta tecnologia. De acordo com Paprzycki e Ito (2010), o aumento do comércio intra-asiático como subproduto da fragmentação das cadeias produtivas na região deriva, em larga medida, da própria história da indústria de equipamentos elétricos e eletrônicos. A modularização, os efeitos de escala, a portabilidade do produto, a sensibilidade temporal e a diversidade tecnológica, fatores que possibilitam o maior grau de fragmentação em uma indústria particular, estão entre as características que conferem a peculiaridade da indústria de equipamentos elétricos e eletrônicos (Paprzycki e Ito, 2010). Como resultado, há um marcado contraste entre o grau de sofisticação da pauta exportadora chinesa e a natureza das etapas que são executadas no país. Esta dicotomia também é encontrada entre os países da Asean-4.⁵

A ascensão econômica chinesa e a maior fragmentação das cadeias produtivas internacionais impuseram profundas mudanças no comércio intra-asiático durante os anos 2000. O lugar primordial da fragmentação é o comércio de bens intermediários, especialmente de partes e componentes. Assim, a quantificação destes fluxos é a maneira mais comum de identificar padrões de articulação produtiva entre

5. Grupo composto por Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia.

países que conformam as cadeias de valor. Analisando a matriz de importações e exportações de bens intermediários entre os países do Leste da Ásia em termos de parcela do comércio bilateral, Paprzycki e Ito (2010) identificam uma transformação significativa no padrão de comércio destes bens.

Durante os anos 1980, consolidou-se na Ásia um padrão de comércio de característica triangular. A perda de competitividade das manufaturas japonesas, na esteira do Acordo de Plaza, e as estratégias de liberalização unilateral de comércio e de investimentos, visando à maior atração de IDE, fizeram com que as firmas japonesas relocizassem suas atividades de montagem para os países vizinhos, na busca por menores custos de mão de obra. Estas empresas importavam bens de capital, assim como partes e componentes, do Japão e executavam as atividades de montagem nos países do entorno, para então exportar os bens finais para os Estados Unidos e a Europa (Medeiros, 2006). Assim, os fluxos comerciais na região durante essa década revelavam uma estrutura relativamente simples, dada a sua unidirecionalidade e a existência de uma hierarquia tecnológica bem definida entre as economias envolvidas, sob a liderança do Japão.

Na década de 1990, Taiwan, Coreia do Sul e Cingapura também passaram a prover bens intermediários para os países da Asean-4, visando se beneficiar dos menores salários destes países e, em seguida, exportar a produção para os mercados americano e europeu. Esta nova configuração não alterava essencialmente a natureza triangular do comércio, embora as economias da Asean-4 já começassem paulatinamente a exportar alguns insumos industriais de volta para os países que neles investiam (Paprzycki e Ito, 2010). Este movimento expressou também uma maior diferenciação tecnológica, fornecendo um parâmetro da hierarquia entre estas economias e permitindo identificar aquelas que detinham maior capacidade de comando e de organização da produção no espaço asiático.

Gaulier, Lemoine e Ünal-Kesenci (2005) afirmam que a ascensão da China como centro manufatureiro asiático acentuou o caráter triangular do comércio intra-asiático, acelerando o processo de saída das economias mais avançadas da produção e da exportação de produtos intensivos em trabalho⁶ e aumentando o comércio de bens intermediários sofisticados na Ásia. Não obstante o efeito líquido dos fluxos comerciais ainda poder ser descrito em termos de comércio triangular, esta descrição mascara mudanças significativas ocorridas no comércio da região em relação aos períodos anteriores.

A afirmação da China como centro manufatureiro asiático ocorreu concomitantemente à alteração da estrutura dos fluxos comerciais intra-asiáticos. O aprofundamento da fragmentação na produção de partes e componentes, coetâneo

6. Identificados pelos autores como bens de consumo finais.

à ascensão chinesa, implicou o estabelecimento de fluxos multidirecionais de partes e componentes entre as economias asiáticas envolvidas nas cadeias globais de valor. Assim, a direção dos fluxos de partes e componentes deixou de ser um parâmetro adequado para a construção de uma hierarquia tecnológica entre os países, bem como da posição destes na cadeia em termos de valor adicionado. Paprzycki e Ito (2010) apontam para transformações qualitativas no padrão de comércio triangular nos anos 2000, sinalizando uma maior complexificação do comércio na região.

A mudança mais notável foi a ascensão da China não somente como grande importadora de partes e componentes, mas também como grande supridora destes insumos industriais para quase todos os países da região.⁷ O crescimento das exportações chinesas de produtos intermediários para a Ásia foi tão veloz que, em 2007, os produtos intermediários importados pela Malásia e pela Indonésia com origem na China já eram equivalentes em valor àqueles provenientes do Japão. E, nesse mesmo ano, a China já era o principal fornecedor de bens intermediários para o Japão, e o segundo maior, atrás do Japão, para a Coreia do Sul e Taiwan (Paprzycki e Ito, 2010). A recente incorporação de países de menor desenvolvimento da Asean – como o Vietnã, o Camboja e o Laos – às cadeias de valor globais localizadas na região, por meio da transferência para essas economias de parte das atividades de montagem de bens finais antes realizadas na China, também contribuiu para a afirmação dessa como supridora de insumos industriais na região.⁸

Ainda que no início a fragmentação produtiva tenha assumido a forma simples da separação das atividades de montagem de partes e componentes importados, o aprofundamento da fragmentação em algumas indústrias, destacadamente na de equipamentos elétricos e eletrônicos, também engendrou a separação de etapas na produção das próprias partes e componentes (Paprzycki e Ito, 2010). A indústria de semicondutores é um caso exemplar deste processo, visto que sua produção fragmentou-se em etapas intensivas em trabalho não qualificado, em conhecimento e em capital.

7. Esse fenômeno não é uma exclusividade da China. Os países da Asean-4 – especialmente a Malásia – tornaram-se supridores de insumos industriais entre si, bem como passaram a exportar, embora em menor escala, bens intermediários de volta para as economias de origem dos IDEs, isto é, Japão, Coreia do Sul e Taiwan (Paprzycki e Ito, 2010). Da mesma maneira, se a China passa a prover cada vez mais bens intermediários para os países da Asean-4, estes também aumentam suas exportações de bens intermediários para a China. Tal crescimento do fluxo de exportações de bens intermediários, especialmente de partes e componentes, da China e dos países da Asean-4 para as economias desenvolvidas asiáticas, aumentando a sofisticação de suas pautas exportadoras, não deve ser associado automaticamente com um encurtamento significativo da distância tecnológica entre os primeiros e os últimos. Muito menos pode ser visto como uma evidência, por si só, de que a China e a Asean-4 estejam alterando suas inserções nas cadeias produtivas fragmentadas em direção a etapas intensivas em tecnologia e conhecimento.

8. Para uma discussão sobre a inserção desses países no circuito produtivo asiático, particularmente do Vietnã, para o qual concorreu o deslocamento de parte da indústria de produção de bens finais antes localizada na China, sugere-se o capítulo 2, de Eduardo Costa Pinto, *A integração econômica entre a China e o Vietnã: estratégia China plus one, investimentos e cadeias globais*, neste volume.

Nesse sentido, no comércio de bens intermediários, o padrão unilateral de provimento de partes e componentes pelas economias mais desenvolvidas para as especializadas em atividades intensivas em trabalho cedeu lugar a um padrão de comércio de bens intermediários multidirecional. Assim, revelou-se a maior segmentação das cadeias produtivas, comandada pelas estratégias das multinacionais japonesas, taiwanesas e sul-coreanas, bem como pelas americanas e europeias. Esta segmentação acentuou a aparente contradição de existirem pautas exportadoras tecnologicamente mais sofisticadas que são subprodutos de atividades eminentemente intensivas em trabalho (não qualificado), no caso dos países asiáticos de baixos salários.

Como resultado, os dados comerciais tornam-se ainda mais insuficientes e precários para a correta avaliação do tipo de inserção das economias asiáticas nas cadeias de valor e do correspondente grau de sofisticação tecnológica das atividades produtivas executadas nestas economias. No caso chinês, a tendência à diminuição das exportações de bens de consumo em favor das exportações de partes e componentes e de bens de capital, nos anos 2000, tem sido apontada como uma importante evidência de maior sofisticação tecnológica e de significativas transformações na inserção do país nas cadeias globais de valor.⁹ Entretanto, esta aparente mudança pode estar sendo superdimensionada, ao não se considerarem plenamente os efeitos do aprofundamento da fragmentação produtiva sobre o comércio exterior chinês.¹⁰

3 TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS NO COMÉRCIO ENTRE A CHINA E A MALÁSIA, E OS IMPACTOS DA INTEGRAÇÃO CHINESA ÀS CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO SOBRE AS EXPORTAÇÕES MALAIAS

Caracterizada por ser uma pequena economia aberta, a Malásia tem no comércio exterior o elemento central da sua dinâmica de crescimento. A corrente de comércio do país com o mundo, entre 1998 e 2011, chegou a representar 191% do seu produto

9. A China ainda se insere nas cadeias de valor globais majoritariamente nas etapas intensivas em trabalho não qualificado. A despeito deste perfil, o Estado chinês tem se empenhado na tarefa de absorção tecnológica e de desenvolvimento da capacidade de inovação do país. Medeiros (2009) destaca que a montagem do setor de processamento de exportações na China, realizada por meio dos IDEs das empresas multinacionais, foi acompanhada por um esforço de capacitação tecnológica pelo Estado chinês, que já resultou em significativo impacto sobre as exportações ordinárias e sobre a substituição de importações. Em termos mais específicos, Medeiros (2012) aponta que a China realizou grandes progressos na indústria de semicondutores, além de ter ocorrido ampla difusão das tecnologias e da infraestrutura moderna de telecomunicações. Assim, para determinados setores, o país parece estar se aproximando da fronteira tecnológica.

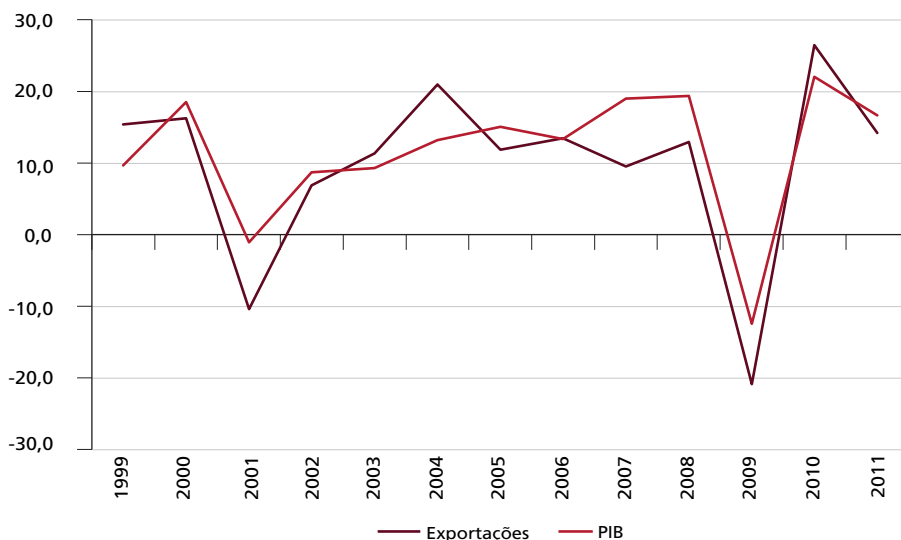
10. Em primeiro lugar, devido à fragmentação produtiva, as exportações de partes e componentes podem resultar de atividades intensivas em trabalho não qualificado. Em segundo lugar, tem sido comum em vários trabalhos – como aqueles que seguem a metodologia de Lemoine e Ünal-Kesenci (2004) e de Aminian, Fung e Iizaka (2007) – considerar bens finais da indústria eletrônica amplamente utilizados tanto pelas famílias como pelas empresas – os computadores pessoais e os telefones celulares – como bens de capital. Consequentemente, grande parcela desta mudança em direção aos bens de capital não passa das consagradas atividades montadoras. Uma metodologia que leva em conta estes problemas é proposta por Zhu, Ymano e Cimper (2011), fundamentando a Base de Dados de Análise Estrutural (Structural Analysis Database – Stan) de comércio bilateral por indústria e categoria de uso final da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

interno bruto (PIB) no ano 2000. Apesar de essa proporção ter se reduzido para 144% em 2011, ainda assim ela se mantém em patamar substancialmente elevado, refletindo o alto conteúdo importado de suas exportações, decorrente da expressiva integração nas cadeias produtivas globais.¹¹ A centralidade do comércio exterior para o crescimento da economia da Malásia pode ser observada na elevada correlação existente entre as taxas de crescimento do PIB e das exportações do país, bem como sua vulnerabilidade aos choques externos, a exemplo das crises internacionais de 2001 e de 2009 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Malásia: evolução das taxas de crescimento nominal do PIB e das exportações (1999-2011)

(Em %)



Fonte: Wits/Comtrade. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/Default.aspx>>. World Bank Data. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>.

Elaboração da autora.

A década de 2000 marcou a ascensão da China como principal economia nas trocas internacionais malaias. Em 1998, a China sequer estava colocada entre os cinco maiores parceiros comerciais da Malásia; contudo, já em 2001, a China ocupava a quarta posição no comércio exterior do país. Com o advento da crise financeira internacional em 2008, a China consolidou a posição de principal parceiro comercial do país, suplantando outros parceiros tradicionais no comércio malaio, como Cingapura, Japão e Estados Unidos (quadro 1).

11. Cálculos próprios com dados extraídos da United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade), via World Integrated Trade Solution (Wits), e do Banco Mundial.

QUADRO 1**Malásia: principais parceiros comerciais (1998-2011)**

Posição	1998	2001	2004	2007	2008	2009	2011
1ª	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Cingapura	China	China
2ª	Cingapura	Japão	Cingapura	Cingapura	Estados Unidos	Cingapura	Cingapura
3ª	Japão	Cingapura	Japão	Japão	Japão	Estados Unidos	Japão
4ª	Taiwan	China	China	China	China	Japão	Estados Unidos
5ª	Coreia do Sul	Taiwan	Tailândia	Tailândia	Tailândia	Tailândia	Tailândia

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

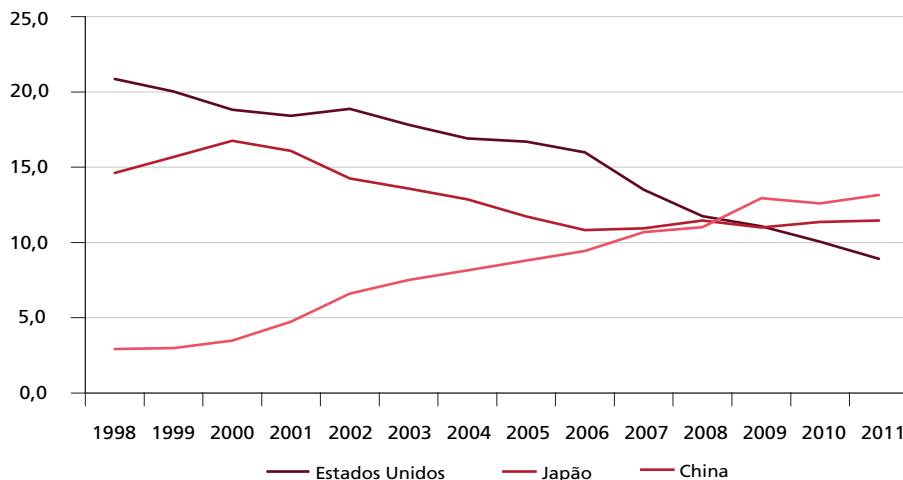
O gráfico 2 mostra a evolução da participação dos três principais parceiros comerciais da Malásia no volume total de comércio exterior realizado pelo país.¹² Em 1998, o comércio da Malásia com os Estados Unidos e com o Japão representava, respectivamente, 20,9% e 14,6% das transações comerciais do país, ao passo que a China detinha uma participação de apenas 2,9% deste total. Em 2011, contudo, o cenário apresentava-se radicalmente distinto, passando a China a responder por 13,2% do total do comércio da Malásia, enquanto o Japão e os Estados Unidos diminuía suas participações para 11,5% e 8,9%, respectivamente. Apesar de o Japão ter reduzido expressivamente sua participação (5,3 pontos percentuais entre 2000 e 2011), esta diminuição foi muito inferior àquela experimentada pelos Estados Unidos, de forma que o país asiático manteve sua posição ao longo do período como um todo. Cabe ressaltar que, a despeito da perda de participação do Japão no comércio exterior malaio, o volume do comércio bilateral entre essas economias aumentou 148% em termos absolutos de 1998 a 2011, especialmente devido ao maior crescimento das exportações malaias com destino ao Japão (gráfico 3).

12. É conveniente, para fins de análise da pauta exportadora malaia, excluir Cingapura, em razão da posição particular deste país como "entrepasto comercial" da região, intermediando grande parte das exportações e das importações malaias para os países vizinhos.

GRÁFICO 2

Participação dos Estados Unidos, do Japão e da China no comércio total da Malásia (1998-2011)

(Em %)



Fonte: Wits/Comtrade.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 3

Evolução do comércio bilateral entre a Malásia e o Japão (1998-2011)

(Em US\$ bilhões)

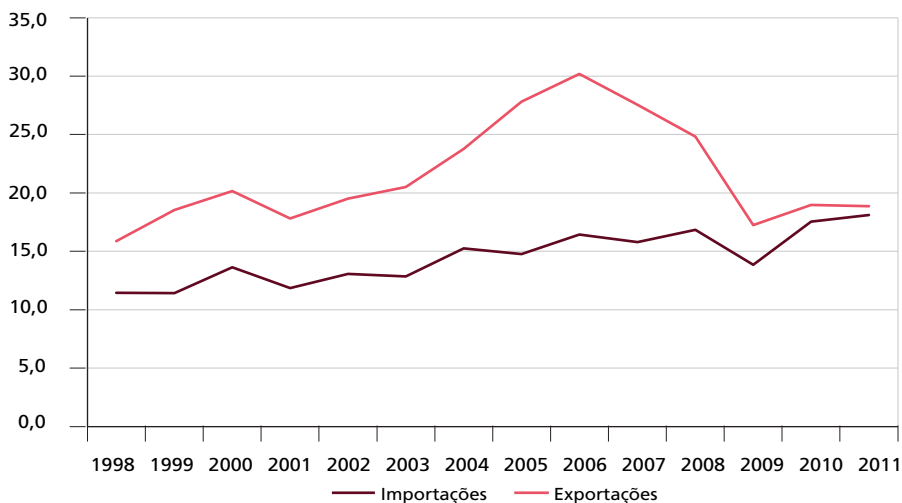


Fonte: Wits/Comtrade.
Elaboração da autora.

No que diz respeito às mudanças na participação da China e dos Estados Unidos no comércio malaio, estas foram resultado, sobretudo, da redução do volume de comércio em termos absolutos entre os Estados Unidos e a Malásia a partir de 2007, puxada pela brusca contração das exportações malaias (gráfico 4). Mas também desempenhou um papel relevante nesta tendência o rápido crescimento do comércio malaio com a China ao longo dos anos 2000, cuja trajetória ascendente não foi revertida mesmo com o impacto da crise internacional no final da década (gráfico 5).

GRÁFICO 4**Evolução do comércio bilateral entre a Malásia e os Estados Unidos (1998-2011)**

(Em US\$ bilhões)



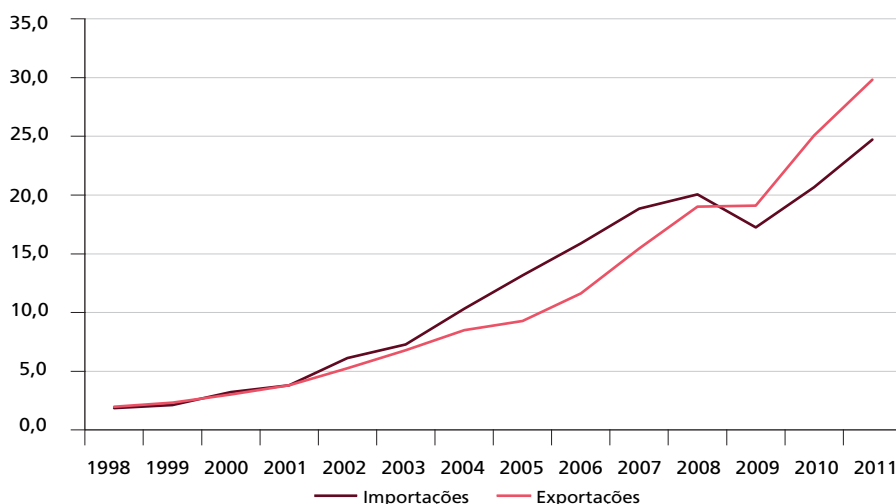
Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

GRÁFICO 5

Evolução do comércio bilateral entre a Malásia e a China (1998-2011)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Como resultado do dinamismo do comércio bilateral China-Malásia, não somente a China tornou-se o principal parceiro comercial da Malásia, como também a nação malaia tornou-se o principal parceiro comercial da China entre os países da Asean, superando Cingapura. O gráfico 6 apresenta os fluxos comerciais entre a China e a Malásia, construídos de forma a refletir tanto o comércio direto entre estes países como o comércio indireto realizado por meio de Hong Kong e de Cingapura (box 1).

Quando considerado o comércio indireto no fluxo de exportações da Malásia para a China, o dinamismo bilateral apresenta-se ainda mais acentuado (gráfico 6). O fluxo total do comércio bilateral entre a China e a Malásia registrou uma taxa de crescimento médio de 25,7% ao ano, saindo do patamar de US\$ 4,4 bilhões em 1998 para atingir a cifra de US\$ 86,7 bilhões em 2011. Ainda que as importações da Malásia tenham crescido rapidamente no período, as exportações expandiram-se com uma velocidade ainda maior. Como resultado, o saldo comercial positivo da

Malásia com a China elevou-se expressivamente, saltando de US\$ 800 milhões, em 1998, para US\$ 37,6 bilhões, em 2011.¹³

BOX 1

Fluxos indiretos de comércio

Os valores do gráfico 6 diferem dos valores oficiais (apresentados no gráfico 5) em razão da inclusão dos fluxos indiretos via Hong Kong e Singapura. O propósito da inclusão destes fluxos é buscar uma descrição mais realista do comércio exterior malaio, cujos dados sofrem distorções devido a uma importante parcela destas trocas se realizar por meio de intermediações aduaneiras e reexportações.

A prática disseminada internacionalmente e recomendada pelas organizações internacionais é que os países registrem as importações pelo país de origem e as exportações pelo país de destino. Isto é o que de fato ocorre com o comércio direto, mas não necessariamente com o comércio indireto, ou seja, na presença de reexportações. Os papéis de relevo desempenhados por Hong Kong e Singapura como entrepostos comerciais engendram obstáculos para a correta identificação dos parceiros finais das transações, sendo muito comum que a direção da corrente de comércio seja atribuída pelos países ao intermediário e não ao parceiro de fato. Parcela significativa da literatura acadêmica que discute o efeito das reexportações sobre as estatísticas-espelho relativas ao comércio bilateral com a China assinala que o país importador identifica corretamente o país de origem das reexportações intermediadas por Hong Kong, embora o país exportador atribua, em geral, o destino das exportações indiretas a Hong Kong e não ao parceiro final (Feenstra *et al.*, 1999; Singapore, 2005; Schindler e Beckett, 2005; Ferrantino e Wang, 2008).

Essa perspectiva é corroborada pelas informações fornecidas pela Comtrade. Nas notas explicativas dos metadados por país, a Comtrade informa que a China e a Malásia registram as exportações pelo último destino conhecido, e as importações, pela origem. Hong Kong, por seu turno, registraria suas importações por consignação. Isto significa que, quando um país exporta para Hong Kong, é possível que o destino final ainda não seja conhecido nem mesmo por Hong Kong, quanto mais pelo país exportador.

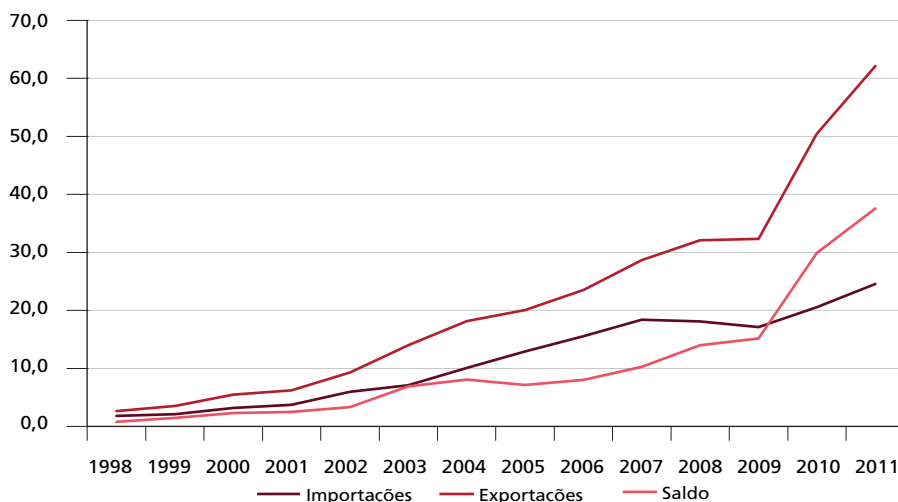
Nesse contexto, as reexportações produzem distorções significativas nos dados do comércio bilateral informados pela Malásia e pela China, embora as reexportações não sejam a única fonte de distorções. Assim, por exemplo, em 2008, a China registrou um *deficit* comercial com a Malásia de US\$ 10,62 bilhões, ao passo que a Malásia registrou um *deficit* comercial com a China de US\$ 3,9 bilhões, de acordo com os dados fornecidos pela Comtrade. Para minimizar estas distorções, utilizaram-se sempre que possível os dados informados pelos importadores como *proxy* das exportações do parceiro no comércio bilateral. Nesse sentido, em muitos casos, as exportações malaia para a China foram obtidas pelos dados das importações chinesas com origem na Malásia, o mesmo valendo para as exportações da China para a Malásia, que tiveram como *proxy* as importações malaia com origem na China.

Elaboração da autora.

13. Esses números estão provavelmente superestimados, devido, entre outras possíveis razões, ao valor adicionado por Hong Kong e Singapura. De acordo com Feenstra *et al.* (1999), o valor adicionado pelos entrepostos comerciais é igual ao *mark-up* que esses aplicam aos preços das mercadorias enviadas através deles multiplicado pelo valor das mercadorias. Por exemplo, supondo que o *mark-up* seja de 10%, e que a Malásia importe US\$ 100 da China indiretamente, e a China importe US\$ 200 da Malásia indiretamente, os registros serão de US\$ 110 e US\$ 220, respectivamente, de forma que o saldo será um *superavit* para a Malásia de US\$ 110 no contraste dos fluxos de importações. Do ponto de vista dos registros da Malásia, todavia, constam US\$ 200 de *superavit* para a Malásia atribuídos ao comércio com o país intermediário e US\$ 100 de *deficit* com a China. Embora o método de contrastar as importações resulte na correta atribuição do saldo de US\$ 100 da Malásia no comércio com a China, ele atribui mais US\$ 10 que não são produzidos pela Malásia. Tendo em vista que o *mark-up* de um entreposto pode ser de até 30%, exclusive – visto que uma porcentagem acima desta altera a origem do produto –, e que as exportações malaia podem passar pelos dois entrepostos antes de chegar à China, é possível que os *mark-ups* combinados tenham um impacto significativo sobre os fluxos de importações e sobre os saldos comerciais.

GRÁFICO 6

Exportações, importações e saldo comercial da Malásia com a China (1998-2011)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: As importações registradas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

Diferentemente do comércio bilateral da Malásia com o Japão (gráfico 3) e com os Estados Unidos (gráfico 4), o comércio com a China teve impactos positivos para a economia malaia no contexto das crises da década de 2000. A crise financeira internacional afetou significativamente a Malásia, que experimentou uma retração do PIB real de 1,5% em 2009; contudo, as exportações da Malásia para a China seguiram crescendo. Em 2008, as exportações da Malásia para a China aumentaram em 11,8%, desacelerando-se para 0,8% no ano seguinte – um fato notável, visto que as importações da China tendo como parceiro o mundo reduziram-se em 10,5% nesse mesmo ano. Porém, recobramos novamente o ritmo veloz já em 2010 (gráfico 6).

Esses dados revelam a importância da demanda doméstica chinesa no comércio bilateral com a Malásia, sugerindo duas hipóteses explicativas: *i*) parcela significativa das exportações malaianas está voltada para suprir diretamente o mercado doméstico chinês, de forma desvinculada das cadeias produtivas globais; e/ou *ii*) o mercado doméstico chinês tem adquirido maior relevância na absorção dos bens finais produzidos por meio das cadeias de valor localizadas na Ásia. Para lançar luz a essas e outras questões, procede-se, nas subseções seguintes, à análise mais detalhada do perfil do comércio bilateral entre estes países.

3.1 O perfil das exportações malaiais

A forma usual de identificar a articulação produtiva dos países nas cadeias globais de valor consiste na análise do comércio bilateral de acordo com o estágio de produção das mercadorias. Embora o comércio entre Malásia e China seja dominado pelo intercâmbio de bens intermediários em ambas as direções, em termos líquidos a Malásia atua como supridora de bens intermediários para a China, destacadamente no segmento de peças e componentes. A participação dos bens intermediários nas exportações malaiais respondeu, com pequenas oscilações, por aproximadamente 80% do fluxo de mercadorias ao longo da década de 2000 (tabela 1). Embora a participação dos bens intermediários tivesse sido estável, houve uma mudança na sua composição no período. Em 1998, predominavam as exportações de bens semiacabados, que respondiam por 55,4% das exportações totais, enquanto as partes e componentes representavam cerca de um quarto do total exportado. Em 2011, contudo, a pauta se inverteu, e as partes e componentes passaram a representar 54,8% das exportações malaiais, ao passo que os bens semiacabados alcançaram um quarto das exportações totais.

TABELA 1

Exportações da Malásia com destino à China por estágio de produção (1998-2011)

Ano	Bens primários (%)	Bens intermediários		Bens finais				Total (US\$)
		Partes e componentes (%)	Bens semiacabados (%)	Bens de consumo (%)	Computadores pessoais (%)	Telefones celulares (%)	Bens de capital (%)	
1998	10,3	24,8	55,4	1,8	1,9	0,1	5,7	2,6
1999	11,2	31,8	46,8	1,6	2,5	0,6	5,4	3,5
2000	10,5	41,8	34,6	2,4	4,0	2,3	4,4	5,5
2001	8,8	50,9	30,2	1,6	3,1	0,5	4,9	6,2
2002	8,7	53,0	29,1	1,2	2,7	0,1	5,3	9,3
2003	8,7	51,9	26,3	1,3	5,8	0,1	5,9	14,0
2004	8,0	53,5	25,1	1,2	5,9	0,2	6,1	18,1
2005	5,5	61,7	21,1	1,4	4,1	0,9	5,2	20,1
2006	5,4	60,3	22,7	1,3	3,7	0,9	5,7	23,5
2007	7,4	57,1	25,4	1,3	2,9	0,4	5,5	28,7
2008	7,7	53,4	27,1	1,8	4,3	0,6	5,2	32,1
2009	8,7	56,5	24,5	1,3	4,3	0,3	4,5	32,3
2010	9,2	57,2	23,1	1,1	4,7	0,1	4,6	50,4
2011	9,7	54,8	25,1	1,1	4,7	0,2	4,5	62,1

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. As importações informadas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

2. A metodologia de agregação utilizada para a composição das categorias de bens primários, de partes e componentes, de semiacabados e de consumo é aquela encontrada em Lemoine e Ünal-Kesenci (2004, tabela 15, apêndice C). Para a categoria de bens de capital, partiu-se desta mesma metodologia de agregação, descontando-se, posteriormente, os computadores pessoais e os telefones celulares.

3.1.1 Estrutura setorial das exportações malaia

As mudanças na pauta exportadora malaia para a China ao longo dos anos 2000 se tornam ainda mais evidentes na análise dos principais produtos exportados pelo país, classificados pela intensidade tecnológica dos diferentes setores econômicos, a partir das categorias propostas por Lall (2000). A tabela 2 mostra a acentuada dualidade das exportações malaia para a China: destacam-se, por um lado, as manufaturas baseadas em recursos naturais, associadas à demanda doméstica chinesa; por outro, aquelas de alta tecnologia, ligadas às cadeias produtivas globais.

Se em 1998 predominavam as exportações de manufaturas baseadas em recursos naturais, com 42,2% do total, apenas três anos mais tarde este lugar passou a ser ocupado pelas manufaturas de alta tecnologia, que responderam por mais da metade do total exportado em 2001. Esta transformação se deveu essencialmente ao desempenho das exportações de produtos elétricos e eletrônicos – destacadamente de partes e componentes –, que cresceram de 28,5% em 1998 para 60,1% em 2011.¹⁴

TABELA 2

Exportações da Malásia com destino à China, de acordo com a intensidade tecnológica¹ (1998-2011)
(Em % do total exportado)

	1998	2001	2005	2007	2009	2011
Bens primários	7,2	8,3	5,0	6,1	7,1	7,7
Manufaturas baseadas em recursos naturais	42,2	17,5	12,3	19,3	19,9	22,2
Agrícolas	38,4	13,3	9,9	13,3	12,2	11,7
Outros	3,8	4,2	2,4	5,9	7,6	10,5
Manufaturas de baixa tecnologia	4,7	2,6	2,1	1,4	1,3	1,1
Têxteis, vestuário e calçados	2,4	1,0	0,6	0,4	0,4	0,4
Outros	2,3	1,6	1,5	0,9	0,9	0,8
Manufaturas de média tecnologia	16,8	17,6	11,6	10,3	8,7	7,5
Automotiva	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Química e metais básicos	12,1	10,9	7,9	6,7	5,7	4,6
Produtos de engenharia	4,6	6,4	3,6	3,4	2,8	2,7
Manufaturas de alta tecnologia	29,1	54,0	69,0	62,9	63,0	61,5
Elétrico e eletrônico	28,5	53,1	67,9	61,7	61,9	60,1
Outros	0,6	0,9	1,1	1,3	1,1	1,4

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Pela classificação de Lall (2000).

Obs.: As importações informadas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

14. Vale notar que a indústria automotiva, não obstante responder por significativa parcela do comércio internacional de partes e componentes, tem peso negligenciável nas exportações da Malásia para a China.

No período 1998-2005, os produtos elétricos e eletrônicos revelaram-se os mais dinâmicos nas exportações malaias. A partir de 2006, o componente mais dinâmico da pauta exportadora do país passou a residir nos segmentos de produtos primários e de manufaturas baseadas em recursos naturais, que cresceram acima de todas as demais categorias de manufaturados, saindo de 12,3% para 22,2% em 2011. A recente recuperação das manufaturas baseadas em recursos naturais, todavia, ocorreu com a diversificação destas exportações: se em 1998 elas eram predominantemente compostas por manufaturas baseadas em recursos agrícolas, em 2011 quase metade tinha por base outros recursos naturais. Este maior dinamismo das exportações de manufaturas baseadas em recursos naturais e de produtos primários na segunda metade dos anos 2000 se deveu não somente ao aumento da demanda chinesa por tais bens, associada ao rápido processo de urbanização do país, mas também ao acelerado crescimento dos preços das *commodities* no período. Como resultado deste movimento, as exportações de manufaturas de baixa e média tecnologia, especialmente de produtos da indústria química e de metais básicos, reduziram-se ao longo de todo o período. Este último setor, por exemplo, caiu para apenas 4,6% do total exportado em 2011.

Assim, o rápido crescimento das exportações malaias para a China ao longo da década de 2000 foi acompanhado por uma significativa concentração da pauta exportadora. Esta consistiu essencialmente de produtos elétricos e eletrônicos – 60% das exportações em 2011, na sua quase totalidade composta por partes e componentes – e de manufaturas baseadas em recursos naturais – que, em conjunto com os produtos primários, responderam por 30% das exportações totais. A tabela 3 ilustra a evolução deste quadro a partir da identificação dos dez principais produtos malaios direcionados ao mercado chinês entre 1998 e 2011 e de suas respectivas participações na pauta total de exportações do país.

TABELA 3
As dez principais exportações da Malásia para a China (2011-1998)

Código no Sistema Harmonizado (SH) ¹	Nome do produto	Classificação tecnológica ²	2011		2009		2007		2005		2001		1998	
			% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴
8542	Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos.	A1	45,2	1	45,0	1	44,7	1	48,4	1	27,3	1	9,3	2
1511	Óleo de palma e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados.	R1	6,9	2	8,1	2	9,2	2	6,1	2	5,3	3	17,4	1
8471	Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades.	A1	4,7	3	4,3	4	2,9	6	4,1	4	3,1	6	-	-
2710	Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos.	R2	4,3	4	3,1	6	3,0	5	-	-	2,2	9	-	-
8541	Diodos, transistores e dispositivos semelhantes com semicondutores.	A1	4,2	5	4,4	3	5,0	3	4,9	3	3,2	5	2,7	10
4005	Borracha misturada, não vulcanizada, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras.	R1	2,8	6	2,0	8	1,3	9	-	-	-	-	-	-
4001	Borracha natural.	PR	2,8	7	1,6	9	3,3	4	2,8	6	-	-	-	-
2709	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos.	PR	2,2	8	3,4	5	1,1	10	-	-	3,3	4	-	-
7404	Desperdícios e resíduos de cobre.	R2	2,1	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8517	Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia por fios; videofones.	A1	1,6	10	2,4	7	2,4	7	1,3	9	-	-	-	-
8443	Máquinas e aparelhos para impressão, exceto as da posição nº 8471; máquinas auxiliares para impressão.	M3	-	-	1,5	10	-	-	-	-	-	-	-	-
8473	Partes e acessórios destinados às máquinas e aos aparelhos das posições de nºs 8469 a 8472.	A1	-	-	-	-	1,9	8	3,0	5	10,0	2	4,3	5
4403	Madeira em bruto, mesmo descascada, desalburnada ou esquadriada.	R1	-	-	-	-	-	-	1,3	10	2,5	8	4,4	4
3901	Polímeros de etileno, em formas primárias.	M2	-	-	-	-	-	-	1,7	7	-	-	-	-

(Continua)

(Continuação)

Código no Sistema Harmonizado (SH) ¹	Nome do produto	Classificação tecnológica ²	2011	2009	2007	2005	2001	1998
			% ³ Posição ⁴	% ³ Posição ⁴	% ³ Posição ⁴	% ³ Posição ⁴	% ³ Posição ⁴	% ³ Posição ⁴
8529	Partes reconhecíveis destinadas aos aparelhos das posições de nº 8525 a 8528.	A1	-	-	-	1,6	8,0	-
8534	Circuito impresso.	A1	-	-	-	-	2,7	7
3903	Polímeros de estireno, em formas primárias.	M2	-	-	-	-	2,2	10
4412	Madeira contraplacada ou compensada, madeira folheada, e madeiras estratificadas semelhantes.	R1	-	-	-	-	-	7,2
4407	Madeira serrada ou endreitada longitudinalmente, cortada ou desenrolada, de espessura superior a 6 mm.	R1	-	-	-	-	-	3,1
8540	Lâmpadas, tubos e válvulas eletrônicas, de cátodo quente, cátodo frio ou fotocátodo.	A1	-	-	-	-	-	3,0
4408	Folhas para folheados, para contraplacados ou compensados, de espessura não superior a 6 mm.	R1	-	-	-	-	-	2,9
Participação agregada (%)			76,7	75,9	74,8	72,8	61,6	58,4

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Posição do produto na versão de 1996 do SH.

² Classificação tecnológica do produto de acordo com Lall (2000), sendo: *PR* = manufaturas baseadas em recursos naturais agrícolas; *R2* = manufaturas baseadas em outros recursos naturais; *M2* = química e metais básicos nas manufaturas de média tecnologia; *M3* = produtos de engenharia nas manufaturas de média tecnologia; e *A1* = elétricos e eletrônicos nas manufaturas de alta tecnologia.

³ Participação do produto nas exportações totais, em porcentagem.

⁴ Posição do produto em participação nas exportações da Malásia para a China.

Obs.: 1. As importações registradas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

2. O traço (-) indica que o produto não figurou entre as dez principais exportações no ano de referência.

A tabela 3 também revela que a tendência ao rápido crescimento da participação de partes e componentes de produtos elétricos e eletrônicos, verificada entre 1998 e 2005, deveu-se fundamentalmente às exportações da indústria de semicondutores, particularmente de circuitos integrados. A participação destes produtos saiu de 9,3%, em 1998, para atingir 48,4% das exportações totais da Malásia em 2005. A significativa sofisticação da pauta de exportação nesse período, todavia, não se traduziu somente no impressionante desempenho das exportações de circuitos integrados, mas também em um maior número de produtos elétricos e eletrônicos na pauta exportadora malaia, tanto de partes e componentes, como de produtos finais, com destaque para os computadores pessoais e suas unidades (quarta posição). A contrapartida da maior presença de produtos elétricos e eletrônicos foi a saída da lista dos vários produtos semiacabados de madeira. No que diz respeito aos produtos primários e às manufaturas baseadas em recursos naturais, além da madeira em bruto,¹⁵ permaneceu o óleo de palma, que caiu para a segunda posição, e apareceram as exportações de borracha natural. Ademais, vale notar que a indústria química ainda detinha posição entre as dez principais exportações malaias até 2005.

Entre 2006 e 2011, o maior dinamismo das exportações de produtos primários e de manufaturas baseadas em recursos naturais refletiu-se no aumento do número de produtos destas categorias entre as dez principais exportações. Além do óleo de palma, que continuou ocupando a segunda posição, e da borracha, que passou a estar representada em sua forma primária e como produto semiacabado, afirmaram-se entre as principais exportações malaias o petróleo e os óleos de minerais betuminosos tanto refinados quanto em forma bruta, com a predominância dos primeiros, e os desperdícios e resíduos de cobre.¹⁶ As manufaturas da indústria química, por sua vez, deixaram de estar representadas entre as principais exportações malaias neste período.

Ainda que com um número menor de produtos entre os mais exportados, os elétricos e eletrônicos seguiram concentrando a maior parcela das vendas para a China: *i*) os circuitos integrados, com 45% do total exportado em 2011 (primeira posição); *ii*) os computadores pessoais e suas unidades (terceira posição); *iii*) os díodos, transistores e dispositivos semelhantes com semicondutores (quinta posição); e *iv*) os aparelhos elétricos para telefonia por fio (décima posição).

15. Na tabela de correspondências entre o SH e a classificação Broad Economic Categories (BEC), a madeira em bruto (posição nº 4403 no SH/1996) é considerada como produto primário, enquanto na classificação de Lall (2000), ela é considerada como produto manufaturado baseado em recursos naturais agrícolas – categoria de produtos nº 247 na classificação Standard International Trade Classification, Revision 2 (SITC rev.2). Assim, explica-se em parte porque a categoria de produtos primários da tabela 1 é superior em participação à categoria de produtos primários construídos na tabela 2.

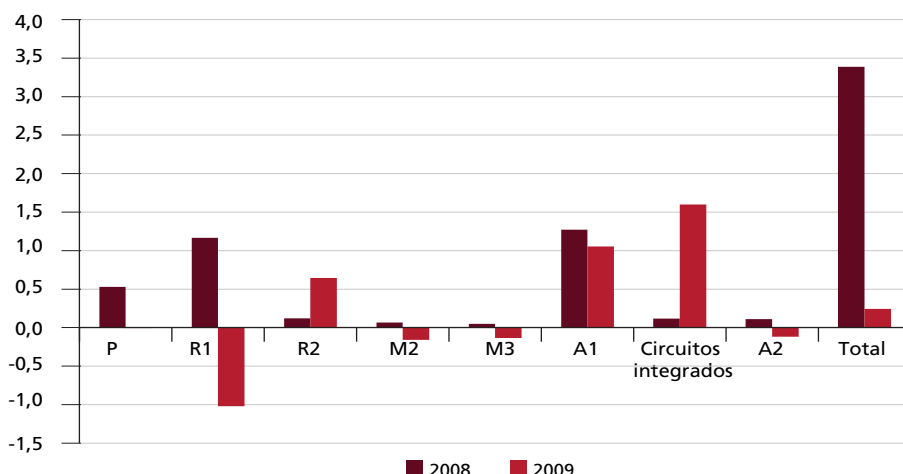
16. Na tabela de correspondências entre o SH e a classificação BEC, os desperdícios e os resíduos de cobre (SHnº 740400) são considerados produtos primários, enquanto na classificação de Lall (2000) são considerados produtos manufaturados baseados em outros recursos naturais – categoria de produtos nº 288 na classificação SITC rev.2. Assim, explica-se em parte por que a categoria de produtos primários da tabela 1 é superior em participação à categoria de produtos primários construídos na tabela 2.

3.1.2 A crise internacional e os canais de transmissão do crescimento chinês para a Malásia

Como discutido, a crise financeira internacional impactou significativamente as exportações malaia para o mundo, levando à contração do PIB real do país em 1,5% em 2009. Apesar da redução de mais de 10% das importações totais da China em 2009, as exportações malaia para a China continuaram crescendo, porém em um menor ritmo. A implementação do pacote de estímulos fiscais pelo governo chinês em 2009 permitiu que o país continuasse apresentando taxas de crescimento relativamente elevadas, a despeito do agravamento da crise global. Estes efeitos da política anticíclica chinesa foram também transmitidos para a Malásia, sustentando o valor das suas exportações para a China (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Crescimento das principais categorias de produtos exportados, dos circuitos integrados e do total das exportações da Malásia com destino à China (2008-2009)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. As importações registradas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

2. *P*, *R1*, *R2*, *M2*, *M3*, *A1* e *A2* são categorias de produtos construídas por meio da classificação tecnológica de Lall (2000), sendo: *P* = primários; *R1* = manufaturas baseadas em recursos naturais agrícolas; *R2* = manufaturas baseadas em outros recursos naturais; *M2* = química e metais básicos nas manufaturas de média tecnologia; *M3* = produtos de engenharia nas manufaturas de média tecnologia; *A1* = elétricos e eletrônicos nas manufaturas de alta tecnologia; e *A2* = outras manufaturas de alta tecnologia.

3. Circuitos integrados: posição nº 8542 no SH/1996.

O preço das *commodities* declinou fortemente em 2009, em um contexto em que as exportações de produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais ainda representavam mais de um quarto do valor das exportações malaia para a China. As importações americanas e europeias dos bens finais das cadeias de

valor de produtos elétricos e eletrônicos também se contraíram abruptamente nesse ano, em um momento em que as partes e componentes produzidos pela Malásia para a China representavam mais de 50% de sua pauta exportadora.¹⁷ Assim, a capacidade de sustentação do valor das exportações malaia para a China em 2009 revelou o elevado grau de integração alcançado por estas economias e a força do mercado interno chinês, que logrou compensar os efeitos da queda abrupta no valor dos bens primários e da contração da demanda das economias centrais no período.

Os gastos do governo chinês em infraestrutura refletiram-se no aumento da demanda por manufaturas intensivas em outros recursos naturais, gerando um crescimento de US\$ 600 milhões nas exportações malaia em 2009, mesmo com a queda mais acentuada dos preços das *commodities* energéticas e metálicas em relação às agrícolas. Contudo, as exportações de manufaturas intensivas em recursos agrícolas se reduziram em US\$ 1 bilhão nesse mesmo ano, na ausência de uma fonte de demanda adicional que compensasse a queda nos preços internacionais. Assim, mesmo com o impacto positivo dos investimentos chineses, as exportações de manufaturas intensivas em recursos naturais ainda se contraíram em cerca de US\$ 400 milhões em 2009.

Por sua vez, as exportações malaia associadas à produção de circuitos integrados cresceram em US\$ 1,5 bilhão em 2009, evidenciando que o mercado doméstico chinês adquiriu maior relevância na absorção dos bens finais produzidos por meio das cadeias de valor localizadas na Ásia. De acordo com a Price Waterhouse Coopers (PwC, 2011), o consumo doméstico chinês de semicondutores – entendido como a parcela de semicondutores utilizados pela China na montagem de produtos finais que são vendidos no próprio país – correspondeu a um terço do consumo total destes produtos. Entre 2003 e 2010, o consumo doméstico chinês de semicondutores cresceu a uma taxa média anualizada de 23%, passando a representar mais de 15% do mercado mundial no biênio 2009-2010 e sustentando a recuperação desta indústria nos anos seguintes (PwC, 2011).

Dessa forma, o papel de centro gravitacional da Ásia exercido pela economia chinesa como principal centro de montagem de peças e componentes das cadeias produtivas globais localizadas na região e como grande absorvedor de recursos naturais, associado ao rápido processo de urbanização, é reforçado pela crescente capacidade de o país absorver os produtos finais destas cadeias. O crescimento do mercado doméstico chinês torna-se também um componente de relevo para a sustentação da articulação produtiva regional assentada nas cadeias globais de

17. Deve-se notar que as partes e componentes de produtos elétricos e eletrônicos exportados da Malásia para a China são utilizados na montagem de produtos finais que serão destinados tanto para o mercado doméstico chinês como para os mercados dos países centrais por meio do processamento de exportações. Assim, a contração da demanda dos últimos impacta negativamente o comércio bilateral China-Malásia, exercendo influência indireta sobre as exportações malaia de partes e componentes para a China.

valor. A despeito de a China ser o maior parceiro comercial da Malásia, e de esta estar fortemente conectada à máquina de crescimento chinesa, é importante ter em conta que foram os efeitos adversos da queda dos preços das *commodities* e da retração do valor do comércio da Malásia com os Estados Unidos, o Japão e a Europa que prevaleceram, afetando negativamente o crescimento do PIB malaio.

3.2 O perfil das importações e do saldo comercial malaio

Ainda que a Malásia seja exportadora líquida de bens intermediários para a China, especialmente no segmento de partes e componentes, estes itens também são predominantes nas importações malaias com origem na China. Tal padrão de trocas, por um lado, expressa o alto grau de articulação destes países nas cadeias de valor; por outro, revela a multidirecionalidade do comércio intra-asiático de partes e componentes, responsável pela complexificação do padrão triangular de comércio, como discutido anteriormente. Além da dominância dos bens intermediários nas importações, mesmo que de forma menos concentrada que na pauta exportadora malaia, observa-se também uma participação de bens finais no total importado pelo país (tabela 4). Podem-se identificar dois momentos da evolução destas categorias de produtos. Até meados dos anos 2000, as importações de partes e componentes apresentam acelerado ganho de participação na pauta, à custa de todas as outras categorias de bens, salvo os telefones celulares e os computadores pessoais. A partir de então, paulatinamente, perdem peso nas importações, que passam a ter nos bens semiacabados e de capital seus componentes mais dinâmicos.

Enquanto as importações malaias de partes e componentes fabricados na China dobraram sua participação na pauta do país entre 1998 e 2003, saltando de 23,4% para 47,6%, as de bens semiacabados diminuíram de 24% para 14,6%, e as de bens finais, de 44% para 32%. A partir de 2004, a participação dos bens semiacabados passou a crescer rapidamente, seguidos pelos bens de capital, de modo que, em 2011, eles já representavam, respectivamente, 28% e 17% do total importado, enquanto as importações de partes e componentes haviam se reduzido para 30,6%. Conquanto menos pronunciado que no segmento dos bens semiacabados, o dinamismo das importações de bens de capital fez com que estes superassem em participação na pauta os bens de consumo a partir de 2005. Por fim, as importações malaias de bens primários, que respondiam por cerca de 10% do total importado com origem na China na virada dos anos 1990 para os anos 2000, tornaram-se uma parcela desprezível do total ao longo dos anos 2000 (tabela 4).

TABELA 4
Importações da Malásia com origem na China por estágio de produção (1998-2011)

Ano	Bens primários (%)	Bens intermediários		Bens finais				Total (US\$ bilhões)
		Partes e componentes (%)	Bens semiacabados (%)	Bens de consumo (%)	Computadores pessoais (%)	Telefones celulares (%)	Bens de capital (%)	
1998	9,0	23,4	24,0	17,3	1,2	2,6	22,5	1,8
1999	11,8	22,3	26,1	22,3	2,3	0,5	14,8	2,1
2000	10,7	29,9	22,0	16,4	1,0	8,0	11,9	3,2
2001	5,5	35,9	18,6	15,7	3,1	9,5	11,6	3,7
2002	7,1	42,0	16,0	13,1	7,7	2,5	11,7	6,0
2003	5,8	47,6	14,6	12,7	7,1	1,6	10,6	7,1
2004	2,1	47,2	17,5	12,0	8,0	2,2	11,0	10,1
2005	3,1	46,9	16,8	9,5	8,4	2,1	13,3	12,9
2006	1,5	46,7	18,7	9,8	6,0	1,9	15,4	15,5
2007	1,5	44,9	22,9	10,1	5,2	1,3	14,0	18,4
2008	1,4	36,9	27,0	11,2	6,0	2,0	15,6	18,1
2009	1,2	41,4	20,6	11,6	6,7	1,7	16,8	17,1
2010	1,0	33,0	26,1	12,5	6,8	2,7	17,9	20,5
2011	1,1	30,6	28,2	13,1	7,0	3,0	17,1	24,6

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: A metodologia de agregação utilizada para a composição das categorias de bens primários, de partes e componentes, de semiacabados e de consumo é aquela encontrada em Lemoine e Ünal-Kesenci (2004, apêndice C, tabela 15). Para a categoria de bens de capital, partiu-se desta mesma metodologia de agregação, descontando-se, posteriormente, os computadores pessoais e os telefones celulares.

Mesmo com a grande participação dos bens intermediários nas importações malaias, especialmente de partes e componentes, foi nessa categoria de bens que a Malásia concentrou o seu *superavit* comercial com a China, seguida pela dos bens primários (tabela 5). Em 2011, enquanto a Malásia apresentou *superavit* em partes e componentes (US\$ 26,5 bilhões) e em bens semiacabados e primários (US\$ 8,7 bilhões e US\$ 5,8 bilhões, respectivamente), ela registrou *deficit* relativamente pequeno no segmento de bens finais, destacadamente em bens de consumo (US\$ 2,5 bilhões).

TABELA 5

Saldo comercial da Malásia com a China por estágio de produção (1998-2011)
(Em US\$ bilhões)

Ano	Bens primários	Bens intermediários		Bens finais				Total
		Partes e componentes	Bens semiacabados	Bens de consumo	Computadores pessoais	Telefones celulares	Bens de capital	
1998	0,1	0,2	1,0	-0,3	0,0	0,0	-0,3	1,8
1999	0,2	0,7	1,1	-0,4	0,0	0,0	-0,1	2,1
2000	0,2	1,3	1,2	-0,4	0,2	-0,1	-0,1	3,2
2001	0,3	1,8	1,2	-0,5	0,1	-0,3	-0,1	3,7
2002	0,4	2,4	1,7	-0,7	-0,2	-0,1	-0,2	6,0
2003	0,8	3,9	2,6	-0,7	0,3	-0,1	0,1	7,1
2004	1,2	4,9	2,8	-1,0	0,3	-0,2	0,0	10,1
2005	0,7	6,3	2,1	-0,9	-0,3	-0,1	-0,7	12,9
2006	1,1	7,0	2,4	-1,2	-0,1	-0,1	-1,1	15,5
2007	1,9	8,1	3,1	-1,5	-0,1	-0,1	-1,0	18,4
2008	2,2	10,5	3,8	-1,5	0,3	-0,2	-1,2	18,1
2009	2,6	11,2	4,4	-1,6	0,2	-0,2	-1,4	17,1
2010	4,4	22,1	6,3	-2,0	1,0	-0,5	-1,4	20,5
2011	5,8	26,5	8,7	-2,5	1,2	-0,6	-1,4	24,6

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. As importações registradas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

2. A metodologia de agregação utilizada para a composição das categorias de bens primários, de partes e componentes, de semiacabados e de consumo é aquela encontrada em Lemoine e Ünal-Kesenci (2004, apêndice C, tabela 15). Para a categoria de bens de capital, partiu-se desta mesma metodologia de agregação, descontando-se, posteriormente, os computadores pessoais e os telefones celulares.

Vale notar que, a despeito do maior dinamismo das importações de bens de capital na segunda metade dos anos 2000, a Malásia apresentou somente um leve *deficit* nesta categoria para suas transações com a China (US\$ 1,4 bilhão em 2011). Isto ocorreu porque as exportações malaia de bens de consumo para a China eram inexpressivas, ao passo que as exportações de bens de capital eram significativas em volume, embora não em participação.

3.2.1 Estrutura setorial das importações e do saldo comercial

Embora mais diversificadas que a pauta exportadora, as importações da Malásia com origem na China durante os anos 2000 também tiveram seu principal componente nos bens de alta tecnologia, cuja quase totalidade foi composta por produtos elétricos e eletrônicos, seguidos pelas manufaturas de média tecnologia, nas quais se destacaram os produtos de engenharia (tabela 6). A participação dos produtos elétricos e eletrônicos nas importações malaia, tal como nas exportações do país, cresceu substancialmente até meados dos anos 2000, saindo de 28,6% em 1998

para 57,9% em 2005, e reduziu-se a partir de então, tendo alcançado 38,3% em 2011. Por sua vez, os produtos de engenharia apresentaram trajetória inversa, caindo de 22,9% em 1998 para 13,4% em 2005, e depois recuperando sua participação até alcançarem 19,5% do total importado pelo país em 2011. Assim, em que pese a maior participação dos produtos elétricos e eletrônicos durante todo o período em análise, o dinamismo das importações malaia originadas na China deslocou-se desses para o segmento de produtos de engenharia ao longo dos anos 2000.

Seguindo esses dois setores em participação estiveram os outros produtos de baixa tecnologia (todos aqueles que não os têxteis, os de vestuário e os calçados) e as manufaturas das indústrias química e de metais básicos, que cresceram ao longo do período em análise, representando, respectivamente, 10,7% e 7,8% das importações totais da Malásia originadas na China em 2011 (tabela 6).

TABELA 6
Importações da Malásia com origem na China, de acordo com a intensidade tecnológica¹ (1998-2011)
(Em % do total importado)

	1998	2001	2005	2007	2009	2011
Bens primários	18,2	11,2	6,7	6,6	6,1	7,3
Manufaturas baseadas em recursos naturais	10,0	8,2	5,2	6,3	6,9	8,1
Agrícolas	4,2	3,6	2,0	2,5	2,6	3,3
Outros	5,8	4,6	3,2	3,8	4,3	4,8
Manufaturas de baixa tecnologia	12,9	11,8	9,0	11,2	11,0	14,9
Têxteis, vestuário e calçados	6,6	5,0	3,0	3,2	3,1	4,3
Outros	6,3	6,8	6,0	7,9	7,9	10,7
Manufaturas de média tecnologia	28,6	20,2	19,3	22,2	22,3	28,8
Automotiva	0,1	0,4	0,5	0,6	0,9	1,6
Química e metais básicos	5,6	4,3	5,4	6,7	5,0	7,8
Produtos de engenharia	22,9	15,5	13,4	14,9	16,4	19,5
Manufaturas de alta tecnologia	30,3	48,4	59,6	53,6	53,4	40,6
Elétrico e eletrônico	28,6	47,0	57,9	51,8	50,9	38,3
Outros	1,6	1,5	1,7	1,7	2,5	2,3

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Pela classificação de Lall (2000).

A tabela 7 mostra que, consistentemente com o discutido, a Malásia apresentou um *superavit* comercial com a China nos bens de alta tecnologia (produtos elétricos e eletrônicos), seguidos, em escala menor, pelas manufaturas baseadas em recursos

naturais e pelos produtos primários.¹⁸ Todavia, o país obteve *deficit* modesto com a China nas manufaturas de média e baixa tecnologia, com destaque para os outros produtos manufaturados (não têxteis, vestuário e calçados).¹⁹

Nas manufaturas de média tecnologia, a Malásia passou a registrar *deficit* de forma consistente com a China apenas na segunda metade dos anos 2000 (tabela 7). Nessa categoria de manufaturas, o país obteve saldo comercial positivo nas indústrias química e de metais básicos, ao passo que apresentou *deficit* mais pronunciado no segmento de produtos de engenharia. Na primeira metade da década, o *superavit* nas indústrias química e de metais básicos superou o *deficit* do país nos produtos de engenharia. Todavia, com o rápido crescimento da importação destes produtos a partir da segunda metade da década, o saldo inverteu-se, e a Malásia passou a apresentar *deficit* crescente com a China também em produtos de média tecnologia.

TABELA 7

Saldo comercial da Malásia com a China, de acordo com a intensidade tecnológica¹ (1998-2011)
(Em US\$ bilhões)

	1998	2001	2005	2007	2009	2011
Bens primários	-0,1	0,1	0,1	0,5	1,3	3,0
Manufaturas baseadas em recursos naturais	0,9	0,8	1,8	4,4	5,2	11,8
Agrícolas	0,9	0,7	1,8	3,4	3,5	6,4
Outros	0,0	0,1	0,0	1,0	1,7	5,4
Manufaturas de baixa tecnologia	-0,1	-0,3	-0,7	-1,7	-1,5	-3,0
Têxteis, vestuário e calçados	-0,1	-0,1	-0,3	-0,5	-0,4	-0,8
Outros	-0,1	-0,2	-0,5	-1,2	-1,1	-2,1
Manufaturas de média tecnologia	-0,1	0,3	-0,2	-1,1	-1,0	-2,4
Automotiva	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,3
Química e metais básicos	0,2	0,5	0,9	0,7	1,0	0,9
Produtos de engenharia	-0,3	-0,2	-1,0	-1,8	-1,9	-3,1
Manufaturas de alta tecnologia	0,2	1,6	6,2	8,2	11,2	28,2
Elétrico e eletrônico	0,2	1,6	6,1	8,1	11,3	27,9
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,3

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Pela classificação de Lall (2000).

Obs.: As importações informadas pela China com origem na Malásia foram utilizadas como *proxy* para as exportações da Malásia com destino à China.

18. Esse *superavit* em produtos primários é subestimado na classificação de Lall (2000). O saldo por estágio de produção (tabela 5) é mais preciso. Por um lado, como evidenciado nas notas de rodapé nºs 15 e 16, há indícios de subestimação das exportações de produtos primários na classificação de Lall (2000). Por outro lado, encontrou-se evidência de superestimação das importações de produtos primários (discrepância entre as tabelas 5 e 7). Assim, canos de cobre e artigos de alumínio, que estão entre as dez principais importações de produtos semiacabados da Malásia, em 2011, entraram nas categorias gerais de três dígitos da classificação SITC como cobre e alumínio, sendo considerados como produtos primários pela metodologia proposta por Lall (2000).

19. Essa categoria provavelmente contribuiu para o *deficit* em maior escala que o apresentado na tabela 7, como contrapartida da superestimação das importações de produtos primários.

3.2.2 Os dez principais produtos importados

De forma geral, os produtos de origem chinesa adquiridos pela Malásia que permaneceram sistematicamente entre os principais elementos de sua pauta de importações foram os aparelhos elétricos e outros relacionados à tecnologia da informação – computadores pessoais e telefones, além de produtos intermediários associados a eles. Entre os últimos, destacaram-se os semicondutores, os circuitos impressos e os cabos de fibra ótica. Apesar da menor representação, também sobressaíram os produtos de engenharia relacionados às indústrias elétrica e eletrônica. Assim, em termos setoriais, as principais importações da Malásia com origem na China apresentaram-se mais concentradas que suas exportações: os produtos elétricos e eletrônicos e de engenharia foram os únicos que figuraram entre as dez principais importações do país ao longo de todo o período de 1998 a 2011 (tabela 8).²⁰

No que diz respeito à participação agregada das dez principais importações malaisas provenientes da China, a tabela 8 mostra que sua evolução também pode ser distinguida em dois momentos. A participação agregada das dez principais importações se elevou de 40,2% do total importado, em 1998, para 52,3%, em 2005. A partir de então, passou a se reduzir, até alcançar 35,3% em 2011. Esta evolução foi dominada pelas importações de partes e acessórios destinados à montagem de computadores pessoais e suas unidades. Em 1998, as partes e acessórios para computadores pessoais e suas unidades representavam 4,5% das importações; todavia, o seu rápido crescimento fez com que elas passassem a representar 18,7% do total importado em 2005. A partir de meados da década de 2000, estas importações começam a se reduzir, até alcançarem apenas 4,4% do total importado em 2011. A rápida redução da participação das importações de partes e acessórios para computadores pessoais e suas unidades também foi acompanhada pela diminuição, em termos absolutos, do valor importado, que caiu de US\$ 3,3 bilhões, em 2007, para US\$ 1 bilhão, em 2011. O comportamento destas importações reflete, em parte, a trajetória das exportações malaisas de computadores pessoais e suas unidades²¹ para os Estados Unidos, que constitui o principal mercado para os produtos finais exportados pela Malásia.

20. Não obstante os principais produtos chineses importados pela Malásia serem oriundos dos segmentos eletroeletrônico e de engenharia, eles respondem por uma parcela menor do total importado pelo país (tabela 8), comparativamente à participação dos principais produtos exportados (tabela 3). Este dado aponta para um grau de diversificação das importações malaisas maior que as suas exportações, cuja estrutura é demasiadamente especializada em poucos produtos. Vale notar ainda que todos os principais produtos de alta tecnologia malaios exportados para a China também constam entre os principais produtos importados pela Malásia provenientes da China. Ademais, tal como nas exportações, os circuitos integrados são o principal produto importado pela Malásia, em 2011, seguidos dos computadores pessoais e suas unidades (SH nº 8471), que representam o segundo produto de alta tecnologia entre as exportações. Embora os circuitos integrados sejam o principal produto importado, em 2011, o *superavit* malaio ocorre sobretudo em função das exportações deste item. No que diz respeito aos computadores pessoais e suas unidades, categoria na qual a Malásia apresenta, nos últimos anos, *superavit* com a China, há de se ressaltar que a Malásia exporta unidades de armazenamento de dados, como discos rígidos e *drives* de CD e DVD, enquanto importa da China, majoritariamente, *laptops*.

21. Categoria que inclui os *laptops*, as unidades de entrada e saída, e as unidades de armazenamento, entre outros bens.

TABELA 8
As dez principais importações da Malásia com origem na China (2011-1998)

Código no SH ¹	Nome do produto	Classificação tecnológica ²	2011		2009		2007		2005		2001		1998	
			% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴
8542	Circuitos integrados e micro conjuntos eletrônicos.	A1	7,9	1	11,6	2	12,1	2	9,7	2	6,3	3	-	-
8471	Máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades.	A1	7,0	2	6,7	3	5,2	3	8,4	3	3,1	6	-	-
8529	Partes reconectíveis destinadas aos aparelhos das posições de nºs 8525 a 8528.	A1	4,9	3	3,0	5	2,4	5	4,6	4	4,3	4	3,3	5
8473	Partes e acessórios destinados às máquinas e aos aparelhos das posições de nºs 8469 a 8472.	A1	4,4	4	15,3	1	18,1	1	18,7	1	9,7	1	4,5	3
8525	Transmissores para radiotelefonia, radiotelegrafia, radiodifusão ou televisão; câmaras de televisão; câmaras de vídeo de imagens fixas.	A1/ M3	3,4	5	3,1	4	1,5	8	2,3	7	9,6	2	2,6	7
8544	Fios, cabos e outros condutores, isolados para usos elétricos; cabos de fibras ópticas.	M3/ A1	1,7	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8534	Circuito impresso.	A1	1,6	7	1,6	7	2,6	4	2,9	6	3,4	5	2,8	6
8541	Diodos, transistores e dispositivos semelhantes com semicondutores.	A1	1,6	8	1,1	9	-	-	1,6	10	-	-	-	-
8504	Transformadores elétricos, conversores elétricos estáticos, bobinas de reatância e de autoindução.	A1	1,5	9	1,5	8	2,0	6	1,8	8	2,2	10	2,1	9
8517	Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia por fios; videofones.	A1	1,4	10	1,9	6	-	-	-	-	-	-	-	-
8501	Motores e geradores elétricos, exceto os grupos eletrogêneos.	A1	-	-	1,1	10	1,4	9	-	-	2,3	9	4,5	4
8531	Aparelhos elétricos de sinalização acústica ou visual, exceto os das posições nºs 8512 ou 8530.	A1	-	-	-	-	1,8	7	3,3	5	-	-	-	-
8536	Aparelhos para interrupção, seccionamento, proteção, derivação, ligação ou conexão de circuitos elétricos.	M3	-	-	-	-	1,4	10	-	-	-	-	-	-
2709	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos.		-	-	-	-	-	-	1,7	9	-	-	-	-
1005	Milho.	PR	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7	7	6,1	2

(Continua)

(Continuação)														
Código no SH ¹	Nome do produto	Classificação tecnológica ²	2011		2009		2007		2005		2001		1998	
			% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴	% ³	Posição ⁴
8522	Partes e acessórios destinados aos aparelhos das posições de nºs 8519 a 8521.	A1	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	8	2,3	8
8901	Transatlânticos, barcos de cruzeiro, ferry-boats, cargueiros e embarcações semelhantes, para o transporte de pessoas ou de mercadorias.	M3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,2	1
8540	Lâmpadas, tubos e válvulas eletrônicos, de cátodo quente, cátodo frio ou fotocátodo.	A1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7	10
Participação agregada (%)			35,3		47,0		48,6		52,3		45,9		40,2	

Fonte: Wits/Comtrade.
Elaboração da autora.
Notas: ¹ Posição do produto na versão de 1996 do SH.
² Classificação tecnológica do produto de acordo com Lall (2000), sendo: PR = primários; M3 = produtos de engenharia nas manufaturas de média tecnologia; e A1 = elétricos e eletrônicos nas manufaturas de alta tecnologia.
³ Participação do produto nas importações totais, em porcentagem.
⁴ Posição do produto em participação nas importações da Malásia com origem na China.
Obs.: O traço (-) indica que o produto não figurou entre as dez principais importações no ano de referência.

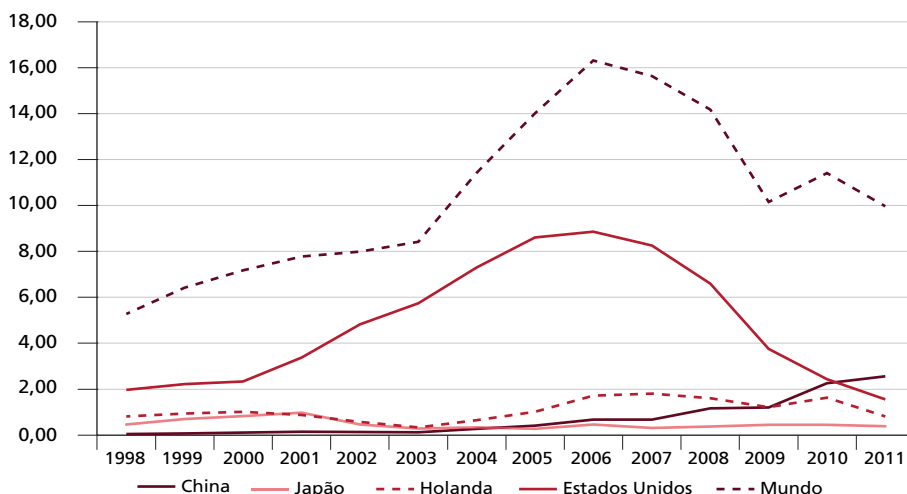
3.3 Deslocamento em terceiros mercados

A crescente centralidade da China para o comércio exterior da Malásia não se deve somente ao expressivo crescimento dos fluxos bilaterais no período recente, mas também ao deslocamento das exportações malaias em terceiros mercados, especialmente o americano. Isto ocasionou uma redução do valor das exportações da Malásia para os Estados Unidos, que foram, até 2007, seu principal parceiro comercial. O caso das exportações de computadores pessoais e suas unidades – que chegaram a representar 10% das exportações totais da Malásia no biênio 2005-2006 – é ilustrativo.

No gráfico 8, observa-se que o mercado americano respondia por quase 70% das exportações malaias de computadores pessoais e suas unidades em 2003. Até meados da década, as exportações malaias destes produtos para os Estados Unidos apresentaram rápido crescimento; todavia, houve um abrupto declínio das vendas nos últimos anos, resultando na queda em valor de US\$ 8,9 bilhões em 2006 para US\$ 1,6 bilhão em 2011. Ainda que a China tenha se tornado em 2011 o principal mercado para estas exportações da Malásia, tal ascensão não compensou a queda das vendas para os Estados Unidos, que explica a maior parte da redução das exportações malaias destes equipamentos para o mundo, de US\$ 16 bilhões em 2006 para US\$ 10 bilhões em 2011 (gráfico 8).

GRÁFICO 8

Exportações malaias de computadores pessoais e suas unidades para o mundo e para os principais mercados (1998-2011)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Wits/Comtrade.
Elaboração da autora.

Os efeitos da competição chinesa sobre as principais exportações malaias de produtos finais podem ser mais bem percebidos pela análise da evolução da parcela de mercado dos principais fornecedores americanos. Nesse sentido, foram analisados alguns destes produtos, nomeadamente os *laptops*, as unidades de entrada e saída de computadores pessoais,²² as unidades de armazenamento de dados, os telefones celulares e os televisores coloridos.

Os Estados Unidos estiveram entre os principais mercados das exportações malaias de todos esses produtos, sendo, muitas vezes, o único mercado relevante para o país. Contudo, a concorrência chinesa fez reduzir drasticamente não apenas a participação malaia naquele mercado, mas igualmente a de outros exportadores tradicionais da Ásia, a exemplo do Japão e de Taiwan (tabela 9).

No caso dos *laptops*, das unidades de entrada e saída e dos telefones celulares, a China tornou-se, de longe, o principal fornecedor dos Estados Unidos. Em um primeiro momento, tanto China como Malásia aumentaram suas parcelas de mercado no país; entretanto, em meados da década de 2000, a Malásia foi praticamente expulsa do mercado americano devido ao aumento da participação chinesa. A redução no volume das exportações malaias para os Estados Unidos não foi compensada no restante do mundo, diversamente do que ocorreu com as unidades de armazenamento e com as TVs.

Em contraste com os demais produtos finais analisados, as unidades de armazenamento aproximam-se das partes e componentes em termos de utilização. Grande parte delas consiste de discos rígidos internos e de *drives* de CD e DVD internos, que são usualmente montados nos computadores antes de serem vendidos aos consumidores finais, ainda que esta rubrica também inclua os HDs e as unidades de CD e DVD externos. É possível que esta característica explique por que, durante o período analisado, os Estados Unidos perderam para a China a posição de principal importador do mundo nesta categoria de produtos: em 2011, a China importou US\$ 22 bilhões, contra cerca de US\$ 10 bilhões dos Estados Unidos. Nesse sentido, a redução das importações americanas – que, em 1998, equivaliam a US\$ 18 bilhões – pode ser reflexo do deslocamento de atividades de montagem para a China. No caso destes produtos, além de a Malásia ter conseguido reter uma participação relevante no mercado americano, a retração das exportações malaias para terceiros mercados foi mais que compensada pelas importações chinesas.

22. Exemplos destas são *mouses*, teclados, *tablets* gráficos e canetas de luz.

TABELA 9

Importações americanas de *laptops*, unidades de entrada e saída, unidades de armazenamento e telefones celulares, pelos cinco principais fornecedores (1998-2011)

Ano	<i>Laptops</i>						Unidades de entrada e saída					
	China ¹ (%)	México (%)	Taiwan (%)	Japão (%)	Malásia ¹ (%)	Total (US\$ bilhões)	China ¹ (%)	Coreia do Sul (%)	México (%)	Japão (%)	Malásia ¹ (%)	Total (US\$ bilhões)
1998	0,1	28,8	33,5	13,9	0,2	0,01	11,6	-	12,3	30,4	4,6	15,0
1999	0,3	27,5	48,3	12,0	0,0	0,01	16,3	10,6	12,3	28,2	6,3	18,1
2000	0,2	24,2	54,1	11,1	0,7	0,01	18,6	11,2	12,1	27,2	7,0	20,5
2001	0,3	20,9	41,8	8,1	14,8	0,02	24,1	9,1	15,4	21,7	7,1	16,2
2002	6,1	13,0	32,8	6,2	27,8	0,64	32,8	8,7	14,9	14,3	9,8	17,8
2003	31,7	4,8	16,5	6,0	29,1	4,22	46,0	6,3	10,3	8,6	10,4	16,3
2004	48,4	-	7,8	4,9	31,9	7,84	59,0	5,3	6,1	7,0	7,2	19,2
2005	55,2	-	1,9	4,3	33,7	10,86	62,0	4,0	5,0	5,9	8,6	18,2
2006	56,6	1,4	-	4,5	33,4	13,05	66,6	-	3,8	5,3	7,4	17,3
2007	63,0	1,4	-	3,6	28,6	17,28	75,8	3,1	-	3,9	0,7	9,9
2008	69,8	1,0	-	2,8	23,1	19,61	75,5	3,1	-	4,0	0,7	9,2
2009	85,2	1,0	-	2,0	9,1	23,35	74,9	4,1	-	3,1	0,6	6,5
2010	93,3	2,2	-	1,4	1,8	32,60	75,2	3,6	4,2	3,0	0,1	7,9
2011	93,6	2,0	1,8	0,9	0,1	40,42	75,7	3,6	3,5	2,9	0,3	7,0

Ano	Unidades de armazenamento						Telefones celulares					
	China ¹ (%)	Tailândia (%)	Malásia ¹ (%)	Cingapura (%)	Japão (%)	Total (US\$ bilhões)	China (%)	Coreia do Sul (%)	Taiwan (%)	México (%)	Malásia (%)	Total (US\$ bilhões)
1998	5,3	7,6	11,3	36,9	17,4	18,3	5,2	22,5	-	10,6	-	3,1
1999	5,4	7,2	12,9	34,1	16,9	17,0	-	30,5	-	12,6	7,2	5,3
2000	7,5	-	15,4	29,3	12,8	16,4	-	28,9	-	17,7	8,4	10,2
2001	10,1	-	16,9	29,7	9,9	13,4	7,1	35,2	-	18,1	8,9	12,4
2002	14,3	-	16,3	31,3	7,9	12,3	14,2	31,4	-	11,9	7,6	13,9
2003	15,2	6,7	16,9	33,5	-	11,6	18,6	35,9	-	9,4	8,3	15,7
2004	19,7	9,5	13,0	31,1	-	11,1	26,4	38,4	-	9,8	6,6	21,2
2005	22,5	12,5	9,6	29,9	-	11,0	37,4	24,0	-	8,9	6,0	25,2
2006	26,5	16,9	8,7	25,5	-	11,5	43,4	19,5	6,1	9,1	6,1	27,6
2007	29,5	21,7	6,5	20,6	-	11,9	42,9	22,5	4,9	11,2	4,7	29,1
2008	28,4	25,8	5,6	19,0	-	11,6	37,9	26,4	5,5	15,3	-	32,7
2009	26,0	29,0	8,1	16,6	-	9,4	40,6	23,7	6,3	19,5	-	35,4
2010	29,8	27,5	9,5	15,7	-	10,7	44,2	19,7	11,0	17,4	-	39,0
2011	36,3	27,1	9,7	8,0	-	10,2	52,4	17,7	15,1	9,3	1,7	44,4

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Os dados são apresentados independentemente de o país estar ou não entre os cinco principais fornecedores em todos os anos.

Obs.: O traço (-) indica que o país não figurou entre os cinco principais fornecedores naquele ano.

No que diz respeito às exportações malaias de aparelhos televisores, estes tiveram alternadamente nos mercados japonês e americano seu principal destino (tabela 10). A entrada da China no mercado dos Estados Unidos, cujo principal fornecedor é o México, implicou o deslocamento das exportações da Malásia, que deixou de figurar entre os cinco principais fornecedores daquele país. Em compensação, as exportações malaias de TVs para o Japão se recuperaram nos últimos anos, após um longo declínio. Apesar de a Malásia ter sido o principal fornecedor do mercado japonês de TVs, no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000, tendo alcançado um pico de participação de 41,2%, ela foi significativamente deslocada pela China, até deter apenas 3,4% de participação nas compras daquele país em 2007. Com o crescimento recente das importações japonesas, todavia, as exportações malaias voltaram a ganhar mercado, principalmente à custa dos demais fornecedores que não a China.

TABELA 10

Importações americanas e japonesas de televisores coloridos, pelos cinco principais fornecedores (1998-2011)

Ano	Estados Unidos						Japão					
	México (%)	China (%)	Taiwan (%)	Tailândia (%)	Malásia (%)	Total (US\$)	China (%)	Malásia (%)	Tailândia (%)	Coreia do Sul (%)	Indonésia (%)	Total (US\$)
1998	78,9	-	-	7,8	8,5	5,7	23,1	30,8	18,4	8,0	9,3	1,1
1999	73,9	-	-	7,7	12,0	5,6	24,1	33,9	16,7	7,5	8,0	1,3
2000	72,1	1,7	-	8,4	12,3	6,4	24,8	41,2	12,8	-	8,4	1,7
2001	72,0	-	-	7,2	11,1	6,5	34,5	36,3	9,8	-	10,3	1,9
2002	58,7	8,0	-	8,7	14,2	8,1	43,3	33,2	6,9	4,3	9,7	1,5
2003	56,5	9,2	-	7,6	9,6	9,2	48,1	26,9	5,8	9,4	6,4	1,3
2004	60,2	8,6	-	7,8	-	12,1	36,4	27,5	8,4	11,4	-	1,5
2005	57,9	14,1	6,9	6,4	4,9	16,3	44,6	22,0	6,5	13,0	-	1,4
2006	62,6	18,7	5,5	5,5	-	21,9	59,9	11,4	4,8	14,1	-	1,0
2007	67,8	20,5	5,7	2,3	-	26,2	61,7	3,4	10,8	15,8	-	0,9
2008	64,0	26,3	4,5	2,8	-	27,6	67,2	6,3	3,9	12,1	4,1	1,1
2009	61,3	29,5	3,2	3,0	-	23,9	69,7	18,4	2,4	6,4	-	2,1
2010	61,4	27,0	3,8	3,1	-	24,4	71,8	21,6	2,0	2,5	0,9	5,4
2011	64,2	23,5	4,0	3,4	-	22,1	66,7	25,8	4,2	2,5	-	5,6

Fonte: Wits/Comtrade.

Elaboração da autora.

Obs.: O traço (-) indica que o país não figurou entre os cinco principais fornecedores.

Em síntese, a ascensão da China implicou um acentuado deslocamento das principais exportações malaias de produtos finais oriundos das cadeias de valor de eletrônicos localizadas na região asiática. A Malásia foi praticamente expulsa do mercado americano de *laptops*, unidades de entrada e saída, telefones celulares e

TVs, embora tenha recobrado parcela de mercado destes últimos produtos no Japão, mas especialmente à custa dos demais concorrentes asiáticos que não a China. Nos Estados Unidos, a Malásia conseguiu manter uma parcela significativa do mercado apenas no segmento de unidades de armazenamento, embora com redução no valor absoluto de suas exportações. O deslocamento das atividades de montagem para a China por meio de IDEs de firmas asiáticas, americanas e europeias transformou este país no principal mercado mundial para muitas partes e componentes associados às indústrias elétrica e eletrônica. Isto implicou, em muitos casos, contudo, a redução dos mercados de tais bens para os próprios países que sediam estas empresas. Este é exatamente o caso da indústria de semicondutores, especialmente na produção de circuitos integrados, que são o principal produto eletrônico atualmente exportado pela Malásia para a China e para o restante do mundo.

4 A INSERÇÃO DA MALÁSIA *VIS-À-VIS* A CHINA NA CADEIA DE VALOR GLOBAL DE SEMICONDUCTORES

A indústria de semicondutores caracteriza-se por ser uma das mais intensivas em capital do mundo, apresentando gastos médios em pesquisa e desenvolvimento (P&D) da ordem de 20% das receitas anuais.²³ Em 2013, o mercado mundial de semicondutores atingiu US\$ 305,6 bilhões, recorde histórico de vendas da indústria, com um crescimento de 4,8% em relação a 2012, quando as vendas totalizaram US\$ 291,6 bilhões (Rosso, 2014). Enquanto base tecnológica de toda a cadeia de valor dos produtos eletrônicos, os semicondutores sustentam, indiretamente, outros mercados significativamente maiores que o de sua própria indústria. Por exemplo, em 2010, com uma produção de US\$ 298 bilhões, a indústria de semicondutores viabilizou um mercado de sistemas eletrônicos equivalente a US\$ 1,6 trilhão e um mercado de serviços (que inclui operadoras de telecomunicações, provedores de serviços de internet, jogos etc.) correspondente a US\$ 6,8 trilhões (Millard *et al.*, 2012).

A grande diversidade de componentes semicondutores é agrupada em dois segmentos da indústria: *i)* o de circuitos integrados; e *ii)* o de componentes optoeletrônicos, sensores e discretos (*optoelectronics-sensor-discrete* – O-S-D). Embora os O-S-D venham adquirindo maior relevância nos últimos anos – saindo de 14% do mercado mundial de semicondutores em 2002 para o patamar de 19% em 2012 –,²⁴ os circuitos integrados (ou *chips*) continuam a constituir o grosso da

23. Conforme a European Semiconductor Industry Association (Esia) *apud* Millard *et al.* (2012, p. 33). Esta proporção também é encontrada na indústria de equipamentos para a manufatura de semicondutores (*semiconductor manufacturing equipment* – SME). De acordo com Sykes e Yinug (2006), gastos equivalentes a 20% das vendas anuais com P&D não são incomuns na indústria de SME.

24. Dados da IC Insights (Seven..., 2013). Entre os principais produtos responsáveis pelo crescimento desse segmento do mercado destacam-se os *light emitting diode* (LEDs) e os sensores de imagem *complementary metal oxide semiconductor* (Cmos) utilizados para reconhecimento facial, aparelhos médicos, automóveis etc.

demanda nessa indústria, devido a sua presença “em todos os aparelhos eletrônicos e bens de tecnologia metalomecânica que incorporam módulos eletrônicos como suporte ao seu funcionamento” (Gutierrez e Mendes, 2009, p. 161). A ampla disseminação do uso dos circuitos integrados faz com que sejam comumente utilizados na literatura como sinônimos da própria indústria de semicondutores, embora esta inclua também os componentes O-S-D, que têm aplicações e mercados específicos para os quais ainda não há perspectiva de substituição pelos circuitos integrados (Gutierrez e Mendes, 2009). Não obstante, tendo em vista o peso dos circuitos integrados no mercado de semicondutores e sua participação destacada nas relações comerciais entre China e Malásia, o foco desta seção será o segmento de circuitos integrados da indústria de semicondutores.

4.1 A cadeia de valor dos circuitos integrados

A cadeia de valor dos circuitos integrados divide-se em cinco elos: *i)* a concepção, na qual se especificam as funcionalidades dos circuitos integrados; *ii)* o *design* (projeto), em que se desenha a estrutura dos circuitos integrados; *iii)* o processamento da bolacha de silício (*wafers*), que constitui a etapa inicial (*front-end*) da fabricação, pela qual o circuito integrado é construído, por meio de centenas de operações físico-químicas, sobre o seu substrato, a bolacha de cristal de silício; *iv)* a fase de montagem, encapsulamento e teste dos circuitos integrados, a etapa final (*back-end*) da fabricação; e *v)* o serviço prestado aos clientes, incluindo a distribuição e a assistência técnica (Consórcio A. T. Kearney, Azevedo Sette e IDC *apud* Gutierrez e Leal, 2004).²⁵

As etapas de concepção e projeto são marcadas pelo uso intensivo de trabalho qualificado. Nos primórdios da indústria, estas atividades eram executadas manualmente, mas a partir da década de 1980 passaram a ser realizadas por meio de *softwares* de projeto de circuitos integrados – as chamadas ferramentas *eletronic design automation* (EDA). É na etapa de concepção que se define o processo (tecnologia) a ser empregado na manufatura dos circuitos integrados e se especificam as suas funcionalidades, considerando-se a aplicação à qual serão destinados, o mercado que irão atender e os custos de produção, entre outros fatores. Após serem descritos em

25. A tipificação da cadeia de valor dos circuitos integrados varia na literatura. Ballhaus, Pagella e Vogel (2009) dividem a cadeia em seis elos: *i)* extração de silício e produção da bolacha “crua” (*raw wafer*); *ii)* *design* do semicondutor; *iii)* produção da máscara; *iv)* processos de produção de *front-end*; *v)* processos de produção de *back-end*; e *vi)* logística, *marketing* e vendas. Por sua vez, Millard *et al.* (2012) identificam apenas quatro elos: *i)* produção de bolachas “cruas”; *ii)* processamento *front-end*; *iii)* operações de *back-end*; e *iv)* distribuição. Diferentemente dessas duas tipologias, Goh (2001 *apud* Nambiar, [s.d.], p. 5) afirma que a produção de bolachas “cruas”, ou não processados, envolve a produção de bolachas de silício por fabricantes químicos, sendo diversa da produção de semicondutores e não constituindo uma etapa intensiva em tecnologia. O mesmo autor divide, então, a cadeia em quatro elos: *i)* P&D; *ii)* processamento da bolacha; *iii)* montagem; e *iv)* teste. Apesar das diferentes tipologias da cadeia de valor de circuitos integrados, para as análises que pretendam avaliar a indústria de circuitos integrados como um todo, torna-se imprescindível adotar uma tipologia que contemple minimamente as atividades de *design*, de *front-end* e de *back-end* como elos distintos, como de fato ocorre na maioria das ocasiões.

um alto nível de abstração, o projeto consubstancia a forma detalhada pela qual os circuitos integrados devem ser implementados fisicamente. O resultado final é o *layout* do circuito integrado, um desenho em formato eletrônico necessário à fabricação.

O processamento da bolacha – etapa inicial da produção ou simplesmente *fabricação* – é marcado pelo uso intensivo de maquinário, com altíssimos requerimentos de capital, envolvendo “algumas das mais complexas operações de manufatura existentes no mundo” (Leachman e Leachman, 2002²⁶ *apud* Fontes, 2003, p. 46). Ainda em 2006, de acordo com Sykes e Yinug (2006), a construção de uma fábrica de *front-end* (ou *fab*) situada no patamar mais elevado da técnica demandava um aporte da ordem de US\$ 3 bilhões a US\$ 4 bilhões, com a maior parte dos gastos correspondendo ao maquinário.²⁷ Em 2011, este valor já atingia US\$ 6 bilhões, embora fosse possível encontrar fábricas com tamanho maior que a média e gastos de capital também superiores, a exemplo da taiwanesa TSMC, que, em 2010, iniciou a construção de sua terceira *gigafab* (termo usado no setor para se referir às fábricas de tamanho colossal), de US\$ 9,3 bilhões (Nystedt, 2010). Com as projeções de uma mudança tecnológica significativa nos próximos anos, quando se espera que *fabs* pioneiras da Intel e da TSMC com processamento de bolachas de 450 mm comecem a funcionar, estima-se que, no mínimo, o custo de uma fábrica no estado mais elevado da técnica seja de US\$ 10 bilhões.

A fase inicial da fabricação consiste na construção dos circuitos integrados sobre a bolacha de silício,²⁸ sendo o *layout* dos circuitos integrados replicado numerosas vezes sobre ele por meio de centenas de operações físico-químicas realizadas em ambiente controlado. O produto final desta etapa, comumente referida como fabricação, é a bolacha processada, o disco de silício sobre o qual foram fabricados inúmeros *chips* idênticos. Do ponto de vista tecnológico, são dois os principais parâmetros que caracterizam as atividades de *front-end*: o diâmetro da bolacha a ser processada e a largura das linhas do circuito a serem gravadas ou desenhadas na bolacha. De acordo com GAO (2006, p. 5, tradução nossa):

26. Leachman, R. C.; Leachman, C. H. *Globalization of semiconductors: do real men have fabs or virtual fabs?* Berkeley: University of California, 2002.

27. Em 1980, uma fábrica no estágio mais avançado da técnica custava aproximadamente US\$ 100 milhões, de acordo com Futrfab. Disponível em: <<http://www.futrfab.com/fabrication-challenges/challenges/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

28. A fabricação da bolacha de silício é realizada a partir da areia. A areia é aquecida a 1.600°C, derretendo-a de forma a torná-la fonte de silício. Um cristal de silício puro é colocado na areia derretida, sendo puxado e girado simultânea e vagarosamente, resultando em um cilindro de silício, chamado de lingote. O diâmetro do lingote é determinado pela temperatura e pela razão com a qual é retirado (Millard *et al.*, 2012). O lingote é, então, fatiado com uma lâmina de diamante, resultando em finas bolachas de silício, que, após serem polidas e limpas, servirão de substrato para a fabricação dos circuitos integrados. Diferentemente de Goh (2001 *apud* Rasiah, 2010), que não considera a produção de bolachas de silício sofisticada, Millard *et al.* (2012) afirmam que esta produção é complexa, envolvendo inúmeras etapas e diferentes materiais. Embora não se considere aqui a fabricação de bolachas de silício como parte da cadeia de valor dos circuitos integrados, as máquinas destinadas à produção de bolachas de silício são consideradas por Sykes e Yinug (2006) como pertencentes ao conjunto de equipamentos da indústria de SME destinados à etapa inicial da fabricação.

A complexidade tecnológica dos semicondutores é indicada pelo diâmetro da bolacha e pela densidade das linhas gravadas (tamanho característico) sobre a bolacha. O tamanho da bolacha é um elemento importante, porque o número de *chips* por bolacha aumenta dramaticamente conforme o seu tamanho aumenta. Os atuais produtores de ponta produzem bolachas de 12 polegadas (300 mm). Menor tamanho característico medido em micrômetros [atualmente em nanômetros] permite que mais componentes sejam integrados em um único semicondutor, criando assim semicondutores mais poderosos. Cada redução no tamanho característico – de 0,35 micrômetros [350 nm] para 0,25 micrômetros [250 nm], por exemplo – é considerada uma mudança para maior sofisticação tecnológica.

Por fim, a etapa de montagem, encapsulamento e teste (ou a etapa final da fabricação), embora seja considerada como tecnologicamente sofisticada, é a mais simples do processo de produção de circuitos integrados, sendo intensiva em trabalho usualmente não qualificado. Nos últimos anos, todavia, significativas inovações têm sido experimentadas neste elo da cadeia de produção com o advento das tecnologias de encapsulamento avançado. Em termos gerais, os principais procedimentos desta etapa consistem em: testar²⁹ os *chips* ainda na bolacha de silício; cortar a bolacha processada em *chips* ou *dies*; encapsular os *dies*; e realizar um último teste. Em que pese a presença de automação na etapa final e as novas tecnologias de encapsulamento, o alto grau de sofisticação das operações de *front-end* faz que o maquinário utilizado no *back-end* seja relativamente barato. Assim, por exemplo, um sistema de máquinas de fotolitografia (um dos processos mais complexos da etapa inicial) custava em 2005 cerca de US\$ 15,2 milhões, ao passo que uma máquina para soldagem de fios, utilizada na fase final, era adquirida por US\$ 100 mil (Sykes e Yinug, 2006).

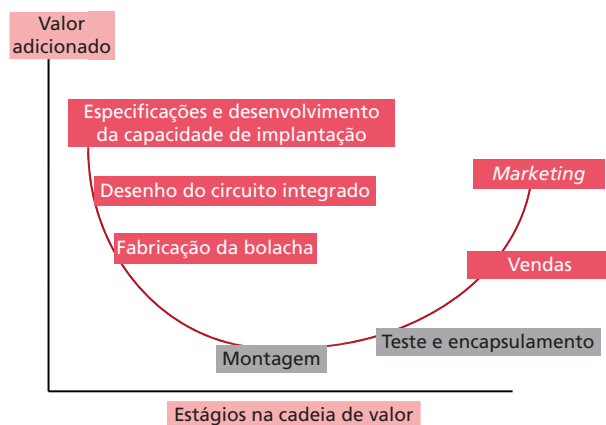
As diferentes características de cada elo da cadeia de valor dos circuitos integrados em relação à sofisticação tecnológica e à natureza do trabalho empregado, embora não se traduzam nas estatísticas comerciais, expressam-se no valor que cada etapa adiciona ao produto final – o circuito integrado –, como mostra a figura 1.

Como será discutido nas próximas subseções, a fragmentação da cadeia de valor de circuitos integrados iniciou-se pela realocização nas economias asiáticas das atividades de montagem, encapsulamento e teste, caracterizadas pelo seu menor valor adicionado. Algumas destas economias, notadamente Coreia do Sul e Taiwan, conseguiram subir na cadeia de valor, enquanto a Malásia continua fundamentalmente a realizar estas atividades menos sofisticadas, principalmente por meio de empresas multinacionais. Não obstante a China ter sido a última a entrar na cadeia de valor de circuitos integrados, também nas atividades finais, o país tornou-se rapidamente o principal destino da realocização industrial neste

29. Deve-se notar que, ao longo de toda a cadeia de valor dos circuitos integrados, inúmeras formas de testagem são realizadas.

elo, devido aos baixos custos da mão de obra, decorrentes do enorme contingente de trabalhadores não qualificados disponíveis. Nesse sentido, a inserção da China na cadeia de valor de circuitos integrados vem ameaçando a posição da Malásia. A China tem empreendido, com resultados significativos, notáveis esforços em direção ao desenvolvimento das atividades de maior valor adicionado da cadeia. Entretanto, esta estratégia não parece ser conflitiva com a manutenção de sua posição dominante no elo de montagem, encapsulamento e teste. Ademais, a perda de competitividade de custos da Malásia na fase final da produção, com a entrada da China, não tem sido compensada ainda por uma mudança bem-sucedida em direção às atividades de maior valor adicionado, a despeito dos esforços do país nesse sentido.³⁰

FIGURA 1
Cadeia de valor dos circuitos integrados (2010)



Fonte: Rasiah (2010, p. 12, figura 5, tradução nossa).

4.2 A fragmentação da cadeia de valor dos circuitos integrados: principais tendências de 1960 até a atualidade

O surgimento da indústria de semicondutores ocorreu nos Estados Unidos, como resultado da invenção do transistor, em 1947, e do circuito integrado (protótipo), em 1958, pela Texas Instrument. Em 1961, a Fairchild tornava-se a primeira

30. Esse movimento competitivo da indústria de circuitos integrados, entre China e Malásia, insere-se naquele cenário de integração produtiva das economias asiáticas. Como observado anteriormente, os dois países ingressaram no circuito produtivo desta cadeia em atividades menos complexas tecnologicamente, aproveitando-se de várias mudanças que ocorreram no cenário internacional. Tanto a China como a Malásia se beneficiaram do deslocamento das etapas mais intensivas em trabalho para participar dos processos de produção da indústria de circuitos integrados. O diferencial reside no fato de a China estar aprofundando sua integração para outras etapas das cadeias, que exigem mais capital e maior capacidade de qualificação. De todo modo, é importante ressaltar que esse movimento da cadeia de circuitos integrados faz parte de um processo mais amplo de integração das cadeias produtivas asiáticas, descritas, por exemplo, em Leão (2011) e Palma (2004).

firma privada a produzir circuitos integrados para comercialização (Millard *et al.*, 2012). Apesar de a comercialização dos circuitos integrados ter começado em 1961, as inovações iniciais que possibilitaram sua criação foram fruto dos esforços e dos investimentos em P&D do governo americano, que, no contexto do combate às Forças Armadas alemãs na Segunda Guerra Mundial, buscava desenvolver precisão no controle e no monitoramento por radar para o setor militar (Malerba *et al.*, 2008 *apud* Rasiah, 2010). Desde seu início, o governo americano considerou a indústria de semicondutores como estratégica, particularmente o segmento de circuitos integrados, intervindo quando necessário e monitorando a sua cadeia de valor, de forma a restringir a exportação de produtos e equipamentos (Millard *et al.*, 2012). O governo visava não somente garantir sua posição destacada na fronteira tecnológica, mas também manter sua supremacia militar, dado o uso dual (civil e militar) destas tecnologias e produtos.

Em termos gerais, o processo de realocização da produção de circuitos integrados buscou observar essas considerações, mantendo no país de origem os elos da cadeia de valor associados ao controle e ao desenvolvimento da tecnologia, de maior valor adicionado, e a fabricação dos produtos que estivessem na fronteira tecnológica. Nesse sentido, é emblemático que o ano em que a Fairchild, pioneiramente, iniciou a manufatura de circuitos integrados, com o primeiro circuito integrado monolítico comercial do mundo, seja o mesmo ano em que inaugurou o processo de realocização da etapa final da fabricação de semicondutores discretos: em 1961, a empresa abria a primeira planta de montagem e teste de componentes discretos, especificamente, de díodos e transistores – não mais considerados a fronteira tecnológica da indústria – em Hong Kong.

A estratégia de realocização industrial das empresas americanas, respondendo à pressão competitiva posta pelas firmas japonesas, tinha como intuito a redução de custos por meio da transferência da etapa intensiva em mão de obra da indústria (a fase final da fabricação) para as economias asiáticas com grande disponibilidade de trabalho barato e capacitado, além de boa infraestrutura e segurança. O sucesso desta estratégia em termos de redução de custos tornou-a um imperativo para os demais *players* da indústria global de semicondutores, tendo sido adotada em seguida pelas empresas japonesas e europeias. Na esteira deste movimento intrafirmas de transferência das atividades de *back-end* para as economias asiáticas de baixos salários, surgiu um novo tipo de empresas, as prestadoras de serviços de montagem e testagem de semicondutores (*semiconductor assembly and test services* – Sats) ou firmas terceirizadas de montagem e testagem (*outsourced assembly and test* – Osat). Especializadas nestas atividades, elas passaram a comercializar sua capacidade produtiva e possibilitaram a terceirização da etapa final da fabricação.

As primeiras economias asiáticas a serem incorporadas na cadeia de valor de semicondutores, inserindo-se na etapa final da fabricação, além de Hong Kong, foram Taiwan e Coreia do Sul, ainda nos anos 1960, e depois Malásia e China, nos anos 1970 e 1980, respectivamente (Rasiah *et al.*, 2008). A entrada de cada uma delas nas atividades de montagem, encapsulamento e teste dos circuitos integrados seguiu-se à abertura das ZEEs voltadas para o processamento de exportações. Na Malásia, a Lei das Zonas de Livre Comércio de 1971 proporcionou fortes incentivos aos investimentos das empresas multinacionais, que começaram a transplantar as atividades de montagem, encapsulamento e teste para o país. A National Semiconductors foi a primeira empresa a transferir suas atividades para Penang, em 1972, seguida pela Advanced Micro Devices (AMD), Mostek, Hewlett Packard (HP), Monolithic Memories e Intel. Paralelamente, em Kuala Lumpur e Petaling Jaya, estabeleceram-se a Texas Instruments, a Motorola, a Western Digital, a MEMC e a Harris Semiconductor. Em 1973, a Hitachi e a Siemens (atualmente Infineon) marcaram a entrada das empresas de semicondutores japonesas e europeias na Malásia, também nas atividades de montagem, encapsulamento e teste (Rasiah *et al.*, 2008).

Em que pese o movimento em direção à terceirização da etapa final da fabricação ter se iniciado no final da década de 1960, o surgimento de empresas malaias Sats somente ocorreu a partir de meados da década de 1980. Em 1984, a Carter Semiconductor, que operava na Malásia desde 1972, foi adquirida pelo conglomerado Hong Leong.³¹ Em 1991, foi fundada a Globetronics. Em 1992, a Unisem começou suas operações.³² Em 1997, a AIC Semiconductors inaugurou sua planta de *back-end*.³³ Contudo, ainda que a Globetronics tenha sido fundada com capital de risco da estatal Malaysian Technology Development Corporation (MTDC), nenhuma das empresas malaias conseguiu se conectar com laboratórios governamentais e universidades públicas (Rasiah *et al.*, 2008).

A fragmentação mais significativa da cadeia de valor dos circuitos integrados, que revolucionaria o padrão de organização empresarial da indústria, todavia, viria apenas no momento seguinte, com o descolamento da fabricação das atividades de concepção e projeto (figura 2). Embora as empresas americanas tenham transferido parte da etapa inicial da fabricação de circuitos integrados para a Europa, já na década de 1970, como estratégia de acesso aos mercados europeus em face das suas barreiras comerciais, foi somente no início dos anos 1980 que se afirmou o descolamento entre a fabricação e o *design*, com o surgimento das *fabless* (empresas sem instalações fabris de *front-end* e de *back-end*), das *pure-play foundries* ou *dedicated foundries* (empresas detentoras de fábricas que comercializam sua capacidade

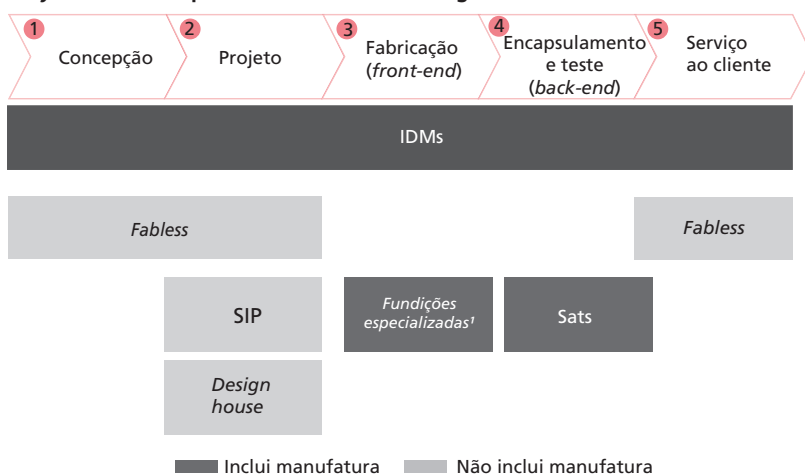
31. Dados fornecidos pelo site da empresa: <<http://www.carsem.com/manufacturing-sites.php>>.

32. Dados fornecidos pelo site da empresa: <<http://www.unisemgroup.com/company/history.html>>.

33. Dados fornecidos pelo site da empresa: <<http://www.aicsemicon.com/v2/default.asp?pg=a3>>.

produtiva para terceiros), e das *design houses* (empresas especializadas na etapa de projeto) (Millard *et al.*, 2012). Se, no início da indústria de semicondutores, cada empresa em si mesma era a cadeia de valor inteira, sendo denominadas fabricantes integrados (*integrated device manufacturers – IDMs*), com o passar do tempo, o enfoque nas competências essenciais foi expelindo atividades internas às firmas, resultando na criação de uma cadeia de valor comercial completa (Millard *et al.*, 2012). O modelo organizacional das IDMs persiste na atualidade, e muitas das principais empresas de circuitos integrados são IDMs, entre elas as duas maiores do mundo, a Intel e a Samsung.

FIGURA 2
Players da cadeia produtiva de circuitos integrados



Fonte: Consórcio A. T. Kearney, Azevedo Sette e IDC *apud* Gutierrez e Mendes, 2009, p. 167.

Nota: ¹ Tradução da autora para *dedicated foundries*.

Com o advento das ferramentas de EDA em 1981, as IDMs puderam terceirizar as ferramentas (*computer-aided design – CAD*) que estavam desenvolvendo internamente, além de parcela dos seus *designs*, para as incipientes *design houses* (Millard *et al.*, 2012). As últimas, por sua vez, se tornaram viáveis à medida que a estandardização dos dispositivos microeletrônicos e dos correspondentes métodos manufatureiros permitia, seguindo regras de *design* específicas, que as empresas pudessem ter seus *designs* fabricados em diferentes fundições (*foundries*).

Entretanto, como a demanda das IDMs não era estável, as *design houses* passaram a desenvolver seus próprios produtos – tornando-se então empresas sem instalações fabris – e a buscar quem os produzisse, até encontrarem laboratórios e pequenas empresas capazes de produzir protótipos e pequenos volumes de produção (Millard *et al.*, 2012). Em 1981, surgiu o serviço Metal Oxide Semiconductor

Implementation Service (Mosis), por meio do qual as IDMs que possuíam *fabs* com capacidade ociosa comercializavam a capacidade produtiva não utilizada para as empresas sem instalações fabris. E, em 1987, foi criada a primeira *pure-play foundry*: a taiwanesa TSMC, cuja atividade era a comercialização integral de sua capacidade produtiva, sem desenvolver ou vender circuitos integrados próprios.

A consolidação do modelo de *pure-play foundries* possibilitou que se proliferassem as *design houses* e as empresas *fabless*, que podiam então entrar na indústria, contornando o alto custo de entrada colocado pela aquisição de uma *fab*. Ademais, para lidar com o excesso de demanda e com a produção de determinadas linhas de produtos considerados economicamente desvantajosos, as IDMs passaram a utilizar os serviços das *pure-play foundries* (GAO, 2006), assim como já haviam feito em relação às Sats.

Por fim, na década de 1990, houve a fragmentação do segmento do projeto a partir do desenvolvimento de sistemas completos em um só *chip* (*system-on-chip*). Ocorreu a separação entre, de um lado, os fornecedores de EDA e, de outro, as *design houses* e os fornecedores de propriedade intelectual (*silicon intellectual property* – SIP)³⁴ (Millard *et al.*, 2012; Consórcio A. T. Kearney, Azevedo Sette e IDC, 2004).

As diferentes características dos elos da cadeia de valor dos circuitos integrados e os distintos momentos em que estes elos foram externalizados às IDMs, somados às especificidades das economias envolvidas, orientadas por diferentes estratégias nacionais, impuseram dinâmicas particulares à relocação de cada etapa desta cadeia de valor global. Diferentemente da relocação da etapa final da fabricação para as economias asiáticas – que resultou da iniciativa das próprias IDMs americanas, europeias e japonesas, e que gerou posteriormente o desenvolvimento de empresas Sats –, o descolamento do *front-end* da fabricação foi um fenômeno exógeno às IDMs, ocasionado pelo surgimento das *pure-play foundries* asiáticas, especialmente taiwanesas. Posteriormente, este movimento foi seguido, em menor escala que no segmento de montagem, encapsulamento e teste, pela relocação de plantas de fabricação das IDMs para fora de suas economias de origem. Assim, a construção de *fabs* na Ásia deveu-se antes ao surgimento de empresas asiáticas que investiam em seus países de origem – fossem elas IDMs, como a coreana Samsung, ou *pure-play foundries*, como a TSMC – que aos IDEs de multinacionais asiáticas, europeias ou americanas.

Os fatores considerados pelas IDMs para sua estratégia de relocação da fabricação são significativamente distintos daqueles utilizados como parâmetro para a montagem. Em primeiro lugar, nas plantas de fabricação, os custos do trabalho tendem a representar apenas entre 5% e 10% do total, fazendo com que

34. SIPs são empresas que comercializam blocos de propriedade intelectual (*IP cores* ou *IP blocks*) por meio de unidades funcionais já testadas e que podem ser replicadas em outros projetos.

não sejam um parâmetro fundamental na decisão, mesmo que a realocação destas atividades na Ásia possa trazer também esta vantagem para as empresas (Sykes e Yinug, 2006). Em segundo lugar, a relocação do *front-end* das IDMs tende a ocorrer na produção de circuitos integrados menos sofisticados, mantendo-se os produtos e as plantas mais avançadas nas economias de origem, seja devido à maior disponibilidade de talentos, seja para evitar a absorção tecnológica pelos competidores de outros países. Diversamente, na montagem, encapsulamento e teste, a relocação tende a generalizar-se a despeito do nível de sofisticação tecnológica do circuito integrado.

Nesse sentido, o caso da Intel é emblemático. Em 2010, todas as suas sete plantas de montagem e teste estavam fora dos Estados Unidos, sendo duas delas na China, três na Malásia, uma na Costa Rica e outra no Vietnã. Em contraste, das suas nove *fabs* em operação, apenas três localizavam-se fora dos Estados Unidos: uma na China, uma na Irlanda e uma em Israel. Nos Estados Unidos, além das seis plantas de *front-end* em funcionamento, existiam duas novas projetadas para os próximos anos. Uma delas, a D1X módulo 2, em Hillsboro, Oregon, provavelmente será a primeira *fab* no mundo a utilizar bolachas de 450 mm (Farrel, 2013). Do ponto de vista tecnológico, o processo (ou a geometria) mais avançado em utilização pela empresa era o de 22 nm em bolachas de 300 mm. Em suas novas plantas, contudo, a Intel previa a manufatura de processadores com a tecnologia de 14 nm, ao mesmo tempo que já desenvolvia a de 10 nm. Contrapondo-se a estas plantas mais sofisticadas, a fábrica da empresa em Dalian, na China, inaugurada em 2010, operava com geometria de 65 nm e não produzia microprocessadores, mas apenas *chipsets*, cuja complexidade é inferior.³⁵

Ainda que o desenvolvimento das atividades de fabricação pelas *pure-play foundries* asiáticas tenha permitido a especialização de firmas americanas³⁶ e europeias no *design*, a fabricação parece estar sendo cada vez mais relevante para atrair o elo do projeto para perto de si, mormente em função de duas razões: *i*) a proximidade dos consumidores asiáticos, permitindo às firmas de projeto melhor atender às especificações dos clientes; e *ii*) o desenvolvimento tecnológico, pois o estreitamento dos laços entre o projeto e a produção – possibilitando discussões de avaliação – parece ser cada vez mais necessário à medida que se reduzem as geometrias dos circuitos integrados. As empresas que não forem capazes de realizar acordos de

35. Os dados sobre as plantas são disponibilizados pela Intel. Disponível em: <http://download.intel.com/newsroom/kits/22nm/pdfs/Global-Intel-Manufacturing_FactSheet.pdf>.

36. A proliferação de empresas *fabless* ocorreu com maior intensidade nos Estados Unidos, onde se encontram grandes marcas como a Qualcomm, a Nvidia, a Broadcom e mesmo a AMD, que antes era uma IDM.

cooperação via mercado terão de passar cada vez mais informações para as *foundries* (GAO, 2006; Millard *et al.*, 2012).³⁷

A percepção de que a fase inicial da fabricação atua como esteio das atividades de projeto tem sido compartilhada por órgãos governamentais da União Europeia³⁸ e dos Estados Unidos com grande alarmismo.³⁹ Embora estas economias estejam na fronteira tecnológica da indústria de semicondutores, elas têm visto sua parcela na produção mundial de bolachas processadas declinar substancialmente desde a década de 1980. Este diagnóstico também pode ser encontrado entre países que pretendem alterar sua inserção na cadeia de valor de circuitos integrados em direção às atividades de maior valor agregado. Nesse sentido, o Programa de Transformação Econômica do governo da Malásia, lançado em 2010, com o intuito de transformar o país em uma economia de alta renda em 2020, é categórico em seu capítulo intitulado *Revitalizando o setor elétrico e eletrônico*: “As plantas de fabricação de semicondutores (*fabs*) são plantas manufatureiras de alto valor adicionado que ancoram a cadeia de valor de semicondutor inteira (isto é, *design* de circuitos integrados e manufatura de substratos)”⁴⁰ (Pemandu, 2010, p. 364, tradução nossa).

Em que pese a Malásia ter entrado na cadeia de valor dos circuitos integrados na década de 1970, o país não conseguiu desenvolver plenamente o elo do *front-end* da fabricação. Em contraste, a China, mesmo tendo sido incorporada posteriormente na cadeia de semicondutores, logrou desenvolver tais atividades a partir dos anos 2000, concorrendo para este êxito os significativos influxos de IDEs recebidos pelo país, inclusive taiwaneses. No caso de Taiwan, a consolidação da etapa inicial da fabricação ocorreu paralelamente à transferência das atividades de montagem,

37. Deve-se notar que essa percepção não é consensual. De acordo com o Conselho Nacional de Pesquisa das Academias Nacionais dos Estados Unidos, a desintegração vertical torna a localização das plantas de *front-end* um fator irrelevante para as decisões relativas à escolha do lugar onde estabelecer o *design*: “tendo em vista que os *designs* dos *chips* podem ser transmitidos digitalmente, a P&D de *design* não precisa estar próxima às plantas de produção de bolachas. De fato, uma pesquisa da Semiconductor Industry Association (SIA) descobriu que a localização da capacidade de fabricação não é um fator central na decisão das empresas de onde localizar a P&D de *design*. Com efeito, a mudança para o modelo de *foundry* significa que o *design* pode estar baseado em qualquer lugar com os melhores talentos disponíveis. Uma série de governos está mirando o desenvolvimento e o *design* de semicondutores em busca de rápido desenvolvimento” (National Research Council, 2012, p. 347, tradução nossa).

38. Como no estudo de Millard *et al.* (2012), preparado para o Diretório-Geral para Empresas e Indústria da Comissão Europeia.

39. Conforme o CPPI 2010, p. 4, tradução nossa: “A P&D ocorre em proximidade à manufatura. Quando empresas dos Estados Unidos estabelecem a manufatura no exterior, a P&D segue-a. A liderança dos Estados Unidos em alta tecnologia está em risco se a ‘âncora’ manufatureira é danificada”, disse um estudo feito pelo Conselho de Consultores em Ciência e Tecnologia da Presidência (President’s Council of Advisors on Science and Technology – Pcast). A economia dos Estados Unidos não pode depender de ‘conhecimento’ se sua P&D for ‘descolada’ da manufatura. De acordo com um relatório publicado durante a administração George W. Bush intitulado *Sustentando os Ecossistemas de Inovação, a Competitividade e a Manufatura de Tecnologia da Informação da Nação*: ‘o *design*, o desenvolvimento de produtos e a evolução de processos beneficiam-se da proximidade à manufatura, de forma que novas ideias podem ser testadas e discutidas com aqueles trabalhando no chão de fábrica’. Como resultado, os Estados Unidos podem não ser capazes de manter sua posição como um líder em indústrias de ponta”.

40. Manufatura de substratos refere-se à produção das bolachas de silício em si (bolacha “crua” ou não processada). Não se considerou esta atividade como parte da cadeia de valor dos circuitos integrados, mas se destaca que a Malásia acolhe empresas estrangeiras que realizam este tipo de produção. As bolachas de silício servem para a manufatura tanto de semicondutores como de células de painéis solares.

encapsulamento e teste, anteriormente desenvolvidas na ilha, para, principalmente, a China. Diferentemente, a afirmação da China na fabricação não tem ocorrido em detrimento de sua atratividade para as atividades de montagem. Nesse sentido, a China ainda se coloca como grande concorrente da Malásia na atração de IDEs para a etapa final da fabricação, mesmo que uma parcela da produção de bolachas processadas na China possa ser destinada a montagem, encapsulamento e teste na Malásia.

4.3 A inserção da Malásia e da China na cadeia de valor de circuitos integrados

Em 1986, a publicação *Corporações Transnacionais na Indústria Internacional de Semicondutores*, do Centro de Corporações Transnacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), afirmava: “desde que as primeiras corporações transnacionais de semicondutores entraram na Malásia, em 1972, o país transformou-se no maior montador *offshore* de dispositivos semicondutores do mundo” (United Nations, 1986, p. 412, tradução nossa). De acordo com a mesma fonte, quando houve o ingresso das multinacionais, a Malásia possuía menores custos de mão de obra em relação aos mais avançados países e áreas em desenvolvimento da Ásia, não obstante ter desvantagem perante as Filipinas, a Indonésia e a Tailândia. A especialização na montagem de circuitos integrados de menor valor em relação àqueles montados em Cingapura, por exemplo, seria um reflexo destas diferenças nos custos do trabalho em favor da Malásia. Entretanto, as corporações transnacionais enfrentavam a falta de determinados tipos de trabalhadores e disputavam-nos aumentando os salários. Como consequência, já havia na época uma tendência à aceleração da automação nas plantas instaladas no país. Além disso, o documento prognosticava: “a Malásia, sem dúvidas, irá enfrentar crescente competição nas operações de montagem intensivas em trabalho de outros países ou áreas em desenvolvimento com uma oferta mais abundante de trabalho não qualificado e semiquualificado” (United Nations, 1986, p. 415, tradução nossa).

Por fim, a publicação da ONU constatava que não havia qualquer integração para trás nas atividades desenvolvidas pelas transnacionais na Malásia, tanto no *front-end* como no *design* e em P&D. Além da patente falta de trabalhadores qualificados, outros fatores que presumivelmente contribuíram para a ausência destas atividades seriam: o menor desenvolvimento das indústrias fornecedoras e de suporte; o limitado mercado interno de semicondutores (isto é, as indústrias de eletrônicos de consumo e eletrônicos industriais); e uma infraestrutura tecnológica e industrial comparativamente menos desenvolvida que a de outras economias da região. Contudo, relativamente ao reduzido tamanho do mercado interno de semicondutores no país, o aumento das remunerações poderia levar ao crescimento da demanda por eletrônicos de consumo, contornando em parte esta restrição.

Como conclusão, o documento afirmava de forma incisiva: “a entrada na produção mais sofisticada de circuitos integrados, entretanto, é crescentemente problemática para países como a Malásia” (United Nations, 1986, p. 416, tradução nossa).

Talvez tão significativo como a confirmação, *grosso modo*, desses prognósticos, é que não há menção à China, não obstante a publicação discutir a posição da Malásia *vis-à-vis* Cingapura, Filipinas, Indonésia e Tailândia, além de postular a pressão competitiva nas atividades de montagem que a Malásia viria a sofrer. Ironicamente, ainda que a Malásia fosse a principal montadora *offshore* de semicondutores, somente em 1986, ano em que o livro da ONU foi publicado, o governo malaio definiu como estratégica a indústria de semicondutores no seu Primeiro Grande Plano Industrial (First Industrial Master Plan). Na China, este *status* estratégico da indústria de semicondutores foi concedido ainda no período maoísta, com a criação do Ministério da Indústria Eletrônica (Rasiah *et al.*, 2008).

Embora a China não tenha sido mencionada, foi ela quem logrou tomar a posição da Malásia como principal montador de semicondutores, detendo, em 2012, 28% da capacidade produtiva mundial na etapa de montagem, encapsulamento e teste,⁴¹ seguida por Taiwan, com 19%, e pelo Japão, com 13%. A China ocupou o primeiro lugar do mundo em termos de capacidade produtiva instalada, em 2012, pelo quarto ano consecutivo (PwC, 2013). Em número de trabalhadores reportados pelas empresas de *back-end*, os chineses também apareceram em primeiro lugar, com 23% do total deste segmento, sendo seguidos por Taiwan com 18% e pela Malásia com 15% (PwC, 2013). As 117 plantas de montagem, encapsulamento e teste em operação na China representavam 21% do número destas no mundo (PwC, 2013). O valor da produção de *back-end* chinesa, em 2011, correspondia a quase 31% do valor da produção mundial nesta etapa (PwC, 2012). A despeito de estes números serem expressivos, a maior parte da capacidade produtiva instalada na China é destinada a produtos e pacotes de maior volume e menor preço (PwC, 2012). Ademais, assim como na Malásia, a maior parcela das empresas operando na China em atividades de montagem, encapsulamento e teste era estrangeira: em 2011, apenas 37% eram domésticas, enquanto 18% tinham origem nos Estados Unidos, 12% em Taiwan e 2% em Hong Kong (PwC, 2012).

Por sua vez, a Malásia possuía, em 2010, mais de setenta plantas de *back-end* em operação (MGCC, 2012), sendo predominantemente controladas por empresas multinacionais. As empresas malaias eram especializadas na produção de *chips* de baixo valor com grandes volumes, ao passo que as estrangeiras operavam com as últimas linhas de produtos (Rasiah *et al.*, 2008). Nesse contexto, além de a China já ter ultrapassado a Malásia em termos de volume de produção nas diversas estatísticas apresentadas, também se colocou como o principal polo mundial para

41. Esses dados sobre a capacidade produtiva foram construídos tendo como *proxy* o chão de fábrica (PwC, 2013).

a montagem, o encapsulamento e o teste de *chips* de grande volume e baixo valor, os quais constituíam a base da produção das empresas locais malaia.

Mesmo que a maioria das atividades de *back-end* nos dois países seja propriedade de empresas multinacionais, duas empresas malaia, Carsem e Unisem, e uma empresa chinesa, Jiangsu Changjiang Electronics Technology (Jcet), destacam-se no mercado de Sats (isto é, de empresas que terceirizam sua capacidade produtiva). Elas conseguiram figurar no período 2002-2012 entre as dez maiores Sats do mundo em termos de receitas. Na etapa final da fabricação, a receita das Sats já supera aquela das IDMs neste mesmo elo, de forma que, em 2012, 51% das receitas mundiais associadas a esta etapa eram atribuídas ao mercado de Sats, que saltou de um faturamento de US\$ 5 bilhões em 1997 para US\$ 24,5 bilhões em 2012, distribuído por mais de 130 empresas no mundo (Gartner, 2013; Walker, 2013a; 2013b).

As tabelas 11 e 12 mostram as dez principais empresas Sats do mundo em receitas nos períodos 2002-2006 e 2008-2012. As quatro principais empresas do segmento – ASE, Amkor, SPIL e Stats ChipPAC (SCS) – iniciaram uma corrida pelas embalagens mais caras, envolvendo grandes investimentos⁴² em novas tecnologias que implicaram uma verdadeira revolução nas atividades de *back-end*, materializada no chamado empacotamento avançado (*advanced packaging*).⁴³ De modo geral, as demais empresas Sats competem predominantemente em preços nas embalagens de grande volume, pois ainda estão distantes da fronteira tecnológica. Não obstante, há um crescente esforço de aquisição das tecnologias de empacotamento avançado por parte de empresas como a Carsem, Unisem e Jcet, com destaque para a última, que logrou recentemente obter avanços por meio de *joint-ventures*.

Nesse contexto de acirrada competição, as tabelas 11 e 12 evidenciam o declínio relativo das empresas malaia, sobretudo frente à chinesa Jcet. A Unisem e a Carsem deixaram de figurar entre as dez maiores Sats em 2010, enquanto a Jcet, que passou a integrar a lista apenas em 2009, já assumiu a sétima posição em 2012.

A importância do mercado chinês de semicondutores – seja para posterior exportação de produtos finais, seja para consumo doméstico – tem condicionado decisivamente as estratégias da indústria no período recente, sobretudo para os grandes *players* da etapa final da fabricação. A China representa mais da metade

42. Emblemático desse processo foi que, em 2010, pela primeira vez, duas Sats – a ASE e a Spil – ingressaram na lista das vinte principais empresas de semicondutores em despesas de capital (Sats..., 2010). No biênio 2012-2013, todas as quatro grandes Sats passaram a integrar esta lista (Walker, 2013a).

43. Esse conjunto de novas tecnologias permite ao empacotamento reduzir o consumo de energia dos circuitos integrados, aumentar a velocidade de transferência de dados e a capacidade dos *chips*, além de reduzir o tamanho destes. O empacotamento avançado envolve processos e tecnologias que criam convergência e competição entre as empresas de *front-end*, de *back-end* e de montagem de placas de circuito impresso (*printed circuit board* – PCB) (Walker, 2013b). De acordo com Chappell (2013), já existe certa indistinação entre as atividades das etapas inicial e final, de forma que as últimas etapas que tradicionalmente estariam inseridas no processo de fabricação de bolachas estão sendo implementadas por Sats.

do mercado mundial de semicondutores e preserva vantagens de custo devido aos baixos salários do seu enorme contingente de trabalhadores não qualificados. De acordo com Cai (2013), oito das dez maiores IDMs do mundo têm plantas de montagem, encapsulamento e teste na China, ao passo que todas as dez maiores Sats possuem instalações no país, mesmo que tenham ingressado depois das IDMs. Em consonância, as empresas malaia Carsem⁴⁴ e Unisem⁴⁵ também possuem plantas na China desde 2004.

TABELA 11
As dez principais empresas Sats do mundo em receitas (2002-2006)
(Em US\$ milhões)

	2002		2003		2004		2005		2006
Amkor	1.406	ASE	1.681	ASE	2.427	ASE	2.582	ASE	3.089
ASE	1.310	Amkor	1.604	Amkor	1.901	Amkor	2.100	Amkor	2.729
Spil	641	Spil	805	Spil	1.045	Spil	1.336	Spil	1.733
ChipPAC	364	ChipPAC	429	SCS	1.037	SCS	1.157	SCS	1.617
Stats	226	Stats	381	ChipMos	450	ChipMos	482	Utac	638
OSE	210	ChipMos	263	KYEC	299	Powertech	347	ChipMos	627
ChipMos	195	Carsem¹	215	Carsem¹	275	Utac	325	Powertech	522
Carsem¹	184	OSE	209	Powertech	229	Kyec	318	Kyec	403
Kyec	154	Kyec	200	OSE	218	Carsem¹	264	Shinko	375
-	-	Asat	176	Asat	217	Greatek	216	Carsem¹	359

Fonte: Dados de 2002-2005 de Gartner e Semiconductor Technology Center, extraídos da *Chip Scale Review*; e dados de 2006 extraídos de Hurtarte, Wolsheimer e Tafoya (2007).

Nota: ¹ Empresa de origem malaia.

Obs.: 1. As empresas Amkor, ChipPAC e Asat têm sede nos Estados Unidos; Stats, SCS e Utac, em Cingapura; Carsem, na Malásia; Shinko, no Japão; todas as demais, em Taiwan.

2. O traço (-) indica a indisponibilidade de dados nas referências supramencionadas.

Ainda que a Jcet se beneficie de maneira mais intensa do papel de destaque exercido pelo mercado chinês – um parâmetro fundamental para o posicionamento global das empresas que atuam nesta etapa –, seu rápido crescimento e absorção tecnológica tiveram respaldo significativo da política industrial chinesa. Contando com o suporte do Grande Projeto Nacional de Ciência e Tecnologia nº 2 da China (National Major Science and Technology Project 02), a Jcet liderou a Aliança Estratégica para a Inovação Tecnológica na Indústria de Empacotamento de Circuitos Integrados China (Chinese IC Packaging Industry Technology Innovation Strategic Alliance – Pitisa),⁴⁶ estabelecida em dezembro de 2009. Esta aliança englobou não somente empresas de montagem, encapsulamento e teste,

44. De acordo com informações da empresa. Disponível em: <<http://www.carsem.com/about-us.php>>.

45. Segundo Cai (2013).

46. Trata-se da primeira aliança industrial sob o guarda-chuva do Project 02, totalizando 25 membros sob a liderança da Jcet (Li, 2010).

mas também empresas de equipamentos e materiais, institutos de pesquisa e universidades. Deve-se notar, todavia, que outras empresas Sats além da Jcet têm crescido rapidamente com apoio do Estado chinês, acirrando a concorrência com as empresas malaiaias.⁴⁷

TABELA 12

As dez principais empresas Sats do mundo em receitas, e a trajetória da Carsem, da Unisem e da Jcet (2008-2012)
(Em US\$ milhões)

	2008		2009		2010		2011		2012
ASE	2.952	ASE	2.597	ASE	3.902	ASE	4.252	ASE	4.399
Amkor	2.658	Amkor	2.179	Amkor	2.939	Amkor	2.776	Amkor	2.760
Spil	1.918	Spil	1.722	Spil	2.104	Spil	2.024	Spil	2.186
SCS	1.658	SCS	1.326	SCS	1.677	SCS	1.707	SCS	1.702
Powertech	994	Powertech	982	Powertech	1.173	Powertech	1.252	Powertech	1.408
Utac	711	Utac	600	Utac	925	Utac	981	Utac	-
ChipMos	519	ChipMos	368	J-Devices	600	ChipMos	620	Jcet	714
Kyec	413	Jcet	342	ChipMos	590	Jcet	611	ChipMos	-
Unisem	373	Kyec	319	Jcet	531	J-Devices	565	J-Devices	-
Carsem	-	Unisem	300	Kyec	490	Chipbond	441	Chipbond	-
Jcet (11ª)	349	Carsem (11ª)	275	Unisem (11ª)	433	Unisem (?)	380	Unisem (?)	354
				Carsem (13ª)	394	Carsem (?)	332		

Fonte: Dados de 2008-2009 tirados de Molnar (2010, p. 13); dados de 2010-2011, de Walker (2013b); e dados de 2012, de Gartner (2013).

Elaboração da autora.

Obs.: 1. As empresas em destaque na tabela são as de origem malaia e chinesa.

2. Entre parênteses é fornecida a posição da Jcet, da Carsem e da Unisem quando não se encontram entre as dez principais. O sinal de interrogação (?) foi inserido para os anos em que não se calculou a posição da empresa.

3. A Amkor tem sede nos Estados Unidos; SCS e Utac, em Cingapura; Carsem e Unisem, na Malásia; Jcet, na China; J-Devices, no Japão; todas as demais, em Taiwan.

Relativamente à Malásia, a China colocou-se, por um lado, como competidora pelos mercados de suas empresas nacionais e pelos investimentos produtivos das empresas estrangeiras. Um exemplo recente foi o anúncio, em novembro de 2013, do fechamento, inicialmente programado para meados de 2014, da planta de

47. O relatório anual de 2012 da Price Waterhouse Coopers (PwC) sobre a indústria de semicondutores na China salientou que, além do Xinchao Group, que inclui a Jcet e a Jiangyin Changdian Advanced Packaging (Jcap) – uma *joint-venture* criada em 2003 pela Jcet e pela Advanpack Solutions (APS) de Cingapura –, duas outras Sats de origem chinesa se destacavam por seu rápido crescimento. Elas eram a Nantog Fujitsu Microelectronics e a Tianshui Huatian Microelectronics. A primeira era majoritariamente detida pelo conglomerado chinês Nantog Huada Microelectronics e fruto da parceria com o grupo japonês Fujitsu. Desde 2010, esteve entre as vinte maiores Sats do mundo em receitas e contou com o apoio do Project 02. A segunda era amparada pelo Plano de Desenvolvimento da Área Ocidental (PwC, 2012). Em conjunto com a Jcet, fazem parte da Pitisa. De acordo com o relatório da PwC, as três já atingiram uma escala considerável no segmento de *leadframe* do mercado de Sats, com capacidade de afetar os preços, e dirigiam-se ao segmento de substratos, marcado pelo empacotamento avançado. A perspectiva era de que adquirissem tecnologias ainda mais sofisticadas, para pacotes de menor volume (PwC, 2012).

montagem e teste da SCS na Malásia,⁴⁸ com a transferência de suas operações para a China. Por outro lado, a China figura como espaço de produção fundamental para a estratégia competitiva das próprias empresas malaia e seu posicionamento no mercado mundial, além de já constituir o principal mercado para a produção de *back-end* realizada na Malásia. Enquanto tendência, a posição da China como principal destino do *back-end* da produção mundial de semicondutores deve ser reforçada nos próximos anos. Leve-se em conta que, ao final de 2012, das dezessete novas plantas de montagem, encapsulamento e teste planejadas pela indústria, cinco seriam implantadas no país e responderiam por mais de 90% da expansão produtiva planejada (PwC, 2013).

Diferentemente do *back-end*, o *front-end* da fabricação, em particular as plantas e as linhas de produtos mais avançados, permaneceu majoritariamente nas economias de origem das empresas do setor. Nesse sentido, em 2014, as principais regiões em termos de gastos em projetos de construção de *fabs* foram Taiwan (US\$ 1,8 bilhão), Coreia do Sul (US\$ 1,6 bilhão) e as Américas (US\$ 1,2 bilhão) (Semi, 2014), provavelmente expressando os gastos da TSMC, da Samsung e da Intel, as três maiores empresas de semicondutores do mundo em vendas. Considerando-se que, em 2015, uma *fab* no estado mais avançado da técnica utilizava bolachas de 300 mm (12 polegadas) com processo tecnológico de 20 nm/14 nm, uma breve análise da localização das *fabs* de 300 mm em funcionamento torna o padrão descrito ainda mais evidente.⁴⁹ Em fevereiro de 2015, os Estados Unidos possuíam ao menos 27 *fabs* de 300 mm,⁵⁰ e o Japão, 20⁵¹ (Semi, 2015a; 2015b). Em contraste, a China detinha oito destas plantas em 2012 (PwC, 2013),⁵² sendo uma delas da empresa chinesa Smic, enquanto a Malásia não possuía nenhuma.

Ainda que a Malásia tenha entrado muito antes da China na cadeia de valor de circuitos integrados, as atividades de fabricação propriamente dita nunca tiveram grande peso no país. Em 2015, as quatro *fabs* em operação na Malásia que produziam circuitos integrados em bolachas de 200 mm utilizavam processos tecnológicos maduros, que iam de 350 nm a 110 nm (Semi, 2015c). Duas delas eram de propriedade malaia, sendo uma da Mimos – um centro de P&D em tecnologia da informação sob a tutela do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação da

48. Essa planta funcionava desde 1974 – anteriormente era operada pela antiga Harris Semiconductor, atual Intersil Corp. –, mas estava longe de ser obsoleta, possuindo um centro de distribuição automatizado de última geração e realizando empacotamento avançado de circuitos integrados em *leadframes* (Stats..., 2013).

49. De acordo com a PwC (2015), os processos tecnológicos avançados seriam aqueles de 28 nm ou menos. Em fevereiro de 2015, Semi (2015a; 2015b; 2015c) mostrava que as *fabs* em produção – que não centros de P&D – de mais alta tecnologia eram aquelas de 14 nm.

50. Entre essas, uma estava em construção (D1X módulo 2 da Intel), uma em espera (FAB 42 da Intel no Arizona) e uma era planejada (FAB 8.2 da Globalfoundries).

51. Entre essas, uma estava em construção (Fab 2 da Flash Alliance).

52. De acordo com a PwC (2015, p. 43, tradução nossa), “nenhuma das onze *fabs* adicionais de 300 mm que começaram a produção em 2013 estava na China”.

Malásia – e outra da Silterra. Em 2015, a *fab* da Mimos operava com o processo tecnológico mais maduro, o de 350 mm, correspondente ao mais alto patamar da técnica na etapa inicial da produção em 1995 (ITRS, 2003; Semi, 2015c). Por sua vez, a da Silterra produzia circuitos integrados com processo tecnológico de 110 mm, equivalente ao estado mais avançado da técnica em 2002-2003 (ITRS, 2003; Semi, 2015c). Por fim, ressalta-se que uma das duas *fabs* de propriedade estrangeira localizadas no país havia sido nacional até 2006, quando a empresa malaia 1st Silicon foi absorvida pelo grupo belga X-Fab.

Mesmo que a China estivesse bem atrás da fronteira tecnológica – até 2013 nenhuma empresa operava na China com tecnologia de 28nm ou inferior (PwC, 2015), tendo a *fab* da Samsung em Xi'an se tornado a primeira em 2014 – e possuíse relativamente poucas *fabs* de 300 mm, quando comparada às economias de origem das principais IDMs e *pure-play foundries* do mundo, foi notável como ela rapidamente superou a Malásia no *front-end* da produção e se aproximou da fronteira tecnológica nesta etapa. Em 2012, além das oito *fabs* de 300 mm, o país possuía em seu território outras quinze plantas de 200 mm e 140 *fabs* que processavam bolachas com tamanhos inferiores a 200 mm. Muitas das últimas produziam no segmento O-S-D, especialmente LEDs (PwC, 2013). Destaca-se ainda que, distintamente da Malásia, a China foi capaz de atrair diversas *fabs* de origem estrangeira, não obstante a tendência já apontada das empresas que atuam neste elo privilegiarem suas economias-sede.

O padrão de localização dos maiores fabricantes asiáticos de circuitos integrados revela que a escolha de produzir na China obedeceu a uma lógica completamente distinta daquela centrada na redução dos custos do trabalho. No caso da Samsung, que possui a maior parte de suas *fabs* na Coreia do Sul, a empresa estabeleceu apenas duas delas fora do país: uma nos Estados Unidos⁵³ e outra na China (Bae, 2014). À exceção de uma *joint-venture* em Cingapura, a TSMC segue o mesmo modelo, mantendo nove *fabs* na sua economia-sede (Taiwan), uma nos Estados Unidos e outra na China.⁵⁴ Enquanto a principal justificativa para a escolha de localização nos Estados Unidos parece ser a capacitação tecnológica,⁵⁵ no caso da

53. Conforme o site Semiconductor-technology.com (Samsung..., [s.d.]).

54. Conforme a página eletrônica da TSMC. Disponível em: <<http://www.tsmc.com/english/dedicatedFoundry/manufacturing/locations.htm>>. Acesso em: 23 maio 2014.

55. De acordo com o site Semiconductor-technology.com: "a Samsung trabalhou com autoridades de Austin por dezesseis meses antes de anunciar a decisão [de construir a *fab*]. A empresa estava preocupada com a falta de voos diretos de Austin para Seul, significando que as bolachas prontas deveriam ser enviadas pelo terminal aeroviário de Dallas. A rodovia I-35 entre Austin e Dallas é, em geral, muito movimentada, impondo atrasos aos carregamentos destinados à Coreia do Sul para montagem e teste (...). A proximidade à Universidade do Texas foi um atrativo, tornando mais fácil para a Samsung recrutar futuros engenheiros" (Samsung..., [s.d.], tradução nossa).

China, o fator preponderante é a proximidade do elo de montagem e do principal mercado consumidor de semicondutores: as indústrias de bens eletrônicos finais.⁵⁶

No que concerne às empresas chinesas, aquela de maior destaque no setor de semicondutores é a Smic. Em 2013, era a quinta maior *foundry* do mundo em vendas, embora fosse dez vezes inferior à primeira colocada, a taiwanesa TSMC (Shilov, 2014). A Smic possuía três *fabs*, sendo duas de bolachas de 200 mm e uma de 300 mm, a Smic Beijing, que utiliza processo tecnológico de até 45 nm/40 nm, o equivalente ao estado mais avançado da técnica em torno de 2008.⁵⁷ Em janeiro de 2014, a Smic anunciou ter completado o desenvolvimento do processo tecnológico de 28 nm, em que pese ainda não estar produzindo com esta tecnologia, ao passo que, em 2015, a Samsung, a Intel e a TSMC já produziam comercialmente com o processo tecnológico de 14 nm e desenvolviam o de 10 nm.

A despeito dos avanços na produção de circuitos integrados, o impacto da China no mercado de semicondutores é, antes de tudo, determinado por sua posição enquanto consumidora destes bens. Diferentemente da restrição imposta ao desenvolvimento das outras etapas da cadeia na Malásia pelo seu reduzido mercado doméstico, a China conta com o principal mercado consumidor de semicondutores do mundo. Ela foi responsável por 55,6% do consumo mundial em 2013, fruto da contínua transferência da produção mundial de equipamentos eletrônicos para o país (PwC, 2015).

Embora a maior parte de seu consumo de semicondutores volte-se à reexportação (63%, em 2011), o volume destinado ao mercado interno vem crescendo velozmente e já representa parcela significativa do mercado mundial, tendo alcançado quase 19% em 2011 (PwC, 2012). Este resultado deveu-se ao vasto crescimento do mercado doméstico chinês, que se tornou o principal destino mundial para telefones celulares, televisões digitais e automóveis, em 2010, e passou a ser também o maior mercado para computadores pessoais, em 2011, e para *smartphones*, em 2012 (PwC, 2012; Savitz, 2012). De acordo com a PwC (2012), a expansão do mercado doméstico chinês relativamente ao consumo de bens finais da indústria eletrônica foi responsável por 34% do crescimento do mercado mundial de semicondutores entre 2003 e 2011. O valor destes componentes utilizados na montagem de produtos finais vendidos na própria China saltou de US\$ 10 bilhões em 2003 para US\$ 56 bilhões em 2011.

56. Segundo Kim Ki-nam, chefe da divisão de negócios de *chips* de memória da Samsung: "o mercado chinês responde por aproximadamente 50% da demanda global por *chips* de memória Nand. Assim, estamos ativamente considerando investir mais na China" (Samsung..., 2014, tradução nossa).

57. Conforme a página eletrônica da Smic. Disponível em: <http://www.smics.com/eng/foundry/fab_info.php>. Acesso em: 21 maio 2014.

Levando-se em consideração o conjunto das etapas produtivas – inclusive o *design*, que, apesar da menor dimensão, apresenta acelerado crescimento –, a produção de semicondutores na China representava, em 2012, ao menos 12% do valor da produção mundial, atingindo mais de US\$ 34 bilhões em receitas segundo a estimativa mais conservadora da PwC (2013). Não obstante a produção ter se desenvolvido rapidamente no país, mormente em função da transferência industrial das economias desenvolvidas, ainda há um enorme descompasso com a evolução da sua demanda. De acordo com a PwC (2015), a lacuna entre o consumo e a produção de circuitos integrados na China atingiu o nível recorde de US\$ 108,2 bilhões em 2013, após ter registrado a marca de US\$ 101,6, bilhões em 2012.

O crescimento do consumo chinês de semicondutores utilizados em produtos finais que permanecem no país superou o das receitas da indústria na China. O resultado líquido foi a ampliação, em tamanho absoluto, do mercado mundial de semicondutores para a produção desenvolvida em outros países, embora não necessariamente no elo de montagem, encapsulamento e teste. Assim, se, em termos relativos, a produção chinesa vem ganhando mercado à custa de outros países (inclusive da Malásia), isso não necessariamente ocorre em termos absolutos, visto que a relocação da indústria para a China e o desenvolvimento da produção por empresas locais foram menores que a demanda por semicondutores gerada pela expansão do mercado doméstico chinês para bens finais da indústria eletrônica mundial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão da China implicou transformações significativas no comércio exterior e na estrutura produtiva de seus vizinhos, particularmente daqueles com alto grau de integração às cadeias globais de valor, a exemplo da Malásia. No caso deste país, os impactos foram amplificados pela pequena dimensão de seu mercado doméstico *vis-à-vis* o volume de seu comércio exterior. A China tornou-se o principal parceiro comercial da Malásia não apenas por meio do crescimento dos fluxos de mercadorias entre ambos os países, mas também pelo deslocamento das exportações malaias de produtos finais da indústria eletrônica para os mercados dos países desenvolvidos, em especial o americano. A pauta de exportações da Malásia para a China, marcada, por um lado, pelos produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais e, por outro, pelos produtos das indústrias elétrica e eletrônica, reflete a dicotomia entre a demanda associada ao mercado doméstico chinês e aquela associada às cadeias de valor de eletroeletrônicos. Todavia, esta dicotomia vai se dissipando à medida que o mercado chinês para os produtos finais destas cadeias cresce rapidamente, já tendo superado o dos Estados Unidos em muitos casos.

Com a ascensão da China, a significativa inserção da Malásia nas cadeias de valor de bens finais da indústria eletrônica foi profundamente abalada. Sua

articulação nas cadeias localizadas na região passou a ocorrer fundamentalmente na indústria de semicondutores, como supridora líquida de componentes para a China. Embora, à primeira vista, este pudesse ser um bom indício, visto que os circuitos integrados são produtos de alto nível de sofisticação tecnológica, a inserção malaia nesta cadeia ainda ocorre primordialmente por meio de multinacionais, na etapa mais simples do processo produtivo, aquela intensiva em trabalho. As tentativas de o país progredir para elos mais sofisticados da cadeia produtiva deram poucos resultados, contrastando com os expressivos avanços alcançados pela China nos anos recentes.

O futuro da inserção malaia nas cadeias globais de valor de eletrônicos localizadas na Ásia dependerá da evolução da tensão latente de sua relação bilateral com a China. Isto porque, nestas cadeias, a China aparece como o principal mercado para as exportações de circuitos integrados da Malásia e, ao mesmo tempo, atua como principal competidora pelos IDEs das multinacionais do setor. Além disso, suas empresas domésticas disputam os mesmos mercados que as empresas malaias. A tendência é que a produção de semicondutores continue a ser transferida para a China nos próximos anos e que o desenvolvimento da produção de empresas chinesas aumente significativamente. Estes fatores poderão superar o efeito do crescimento do mercado doméstico chinês de bens finais da indústria eletrônica sobre a expansão do mercado mundial de semicondutores. Poderão ocorrer perdas não somente em termos relativos, mas também absolutos para a produção desenvolvida em outros países, situação que provavelmente ocorrerá em detrimento da indústria malaia. Em tal cenário, o que restaria preponderantemente na pauta exportadora da Malásia para a China seriam os produtos primários e as manufaturas baseadas em recursos naturais.

REFERÊNCIAS

AMINIAN, Nathalie; FUNG, K. C.; IIZAKA, Hitomi. **Foreign direct investment, intra-regional trade and production sharing in East Asia**. Tokyo: Rieti, 2007. (Discussion Papers Series). Disponível em: <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/07e064.pdf>>.

BAE, JH. Samsung's Xian, China 300 mm wafer fabrication facility comes on line, churning out 3D V-Nand chip. **iTers News**, 9 May 2014. Disponível em: <<http://itersnews.com/?p=76059>>.

BALLHAUS, Werner; PAGELLA, Alessandro; VOGEL, Costantin. **A change of pace for the semiconductor industry?** Düsseldorf: PwC, Nov. 2009. <<http://tinyurl.com/semiconductorpdf>>.

CAI, Yuri. China semiconductor packaging market outlook 2012/2013. **Semi**, 5 Feb. 2013. Disponível em: <<http://www.semi.org/en/node/44761>>.

CHAPPELL, Jeff. Front end comes to the back end. **Semiconductor engineering**, 19 Sept. 2013. Disponível em: <<http://semiengineering.com/front/>>.

CPPI – CENTER FOR PUBLIC POLICY INNOVATION. **The decline in semiconductor manufacturing in the United States**. June 2010. Disponível em: <<http://cppionline.org/docs/The-Divide-of-Semiconductor-Manufacturing.pdf>>.

FARRELL, Nick. Intel breaks ground on 450mm fab. **TechEye**, 8 Aug. 2013. Disponível em: <<https://shar.es/1rCaVC>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

FEENSTRA, Robert C. *et al.* Discrepancies in international data: an application to China-Hong Kong *entrepôt* trade. **The American Economic Review**, v. 89, n. 2, 1999.

FERRANTINO, Michael J.; WANG, Zhi. Accounting for discrepancies in bilateral trade: the case of China, Hong Kong, and the United States. **China Economic Review**, v. 19, n. 3, p. 502-520, Sept. 2008.

FONTES, Cristiano B. de V. Avaliação da mudança tecnológica na indústria brasileira de semicondutores. *In*: ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2003.

GAO – US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Offshoring**: United States semiconductor and software industries increasingly produce in China and India. Washington: US Congress, 2006. (Report to Congressional Committees, GAO 06-423). Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/260/251352.pdf>>.

GARTNER. **Worldwide semiconductor assembly and test services market grew 2.1 percent in 2012, according to final results by Gartner**. Stamford: Gartner, 2 May 2013. (Press Release). Disponível em: <<http://www.gartner.com/newsroom/id/2469515>>. Acesso em: 23 maio 2014.

GAULIER, Guillaume; LEMOINE, Françoise; ÜNAL-KESENCI, Deniz. **China's integration in East Asia**: production sharing, FDI & high-tech trade. Paris: CEPIL, June 2005. (Working Papers, n. 2005-09).

GUTIERREZ, Regina M. V.; LEAL, Cláudio F. C. Estratégias para uma indústria de circuitos integrados no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 3-22, mar. 2004. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kfd2bt4>>.

GUTIERREZ, Regina M. V.; MENDES, Lilian R. Complexo eletrônico: o projeto em microeletrônica no Brasil. **BNDES Setorial**, n. 30, p. 157-209, 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pt7xe2y>>.

HURTARTE, George; WOLSHEIMER, Evert; TAFOYA, Lisa. **Understanding fabless IC technology**. Oxford: Newness, 2007.

ITRS – THE INTERNATIONAL TECHNOLOGY ROADMAP FOR SEMICONDUCTORS. **Overall roadmap technology characteristics**. 2003. Disponível em: <<http://nanosioe.ee.ntu.edu.tw/Download/Course/Submicron/Reference/2003%20ITRS/ORTC2003.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2014.

LALL, Sanjaya. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. **Oxford Development Studies, Taylor and Francis Journals**, v. 28, n. 3, p. 337-369, 2000.

LEÃO, Rodrigo Pimentel F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel, F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LEMOINE, François; ÜNAL-KESENCI, Deniz. Assembly trade and technology transfer: the case of China. **World Development**, v. 32, n. 5, p. 829-850, May 2004.

LI, Bill. **Innovation and technology development of the Chinese IC packaging industry**. Jiangyin: Jcet, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ldfyozz>>.

MAJEROWICZ, Esther. **Salários industriais, acumulação de capital e exportações na China**. 2012. Dissertação (Pós-Graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MALERBA, F. *et al.* Public policies and changing boundaries of firms in a “history-friendly” model of the co-evolution of the computer and semiconductor industries. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 67, n. 2, p. 355-380, 2008.

MEDEIROS, Carlos A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, 2006.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. Brasília: CGEE, 2009. v. 2, p. 435-490. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/publicacoes/pde.php>>.

_____. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. **Observatório da Economia Global**, jun. 2010. (Textos avulsos, n. 3). Disponível em: <http://www3.econ.unicamp.br/cecon/images/arquivos/observatorio/OBSERVATORIO_3.pdf>.

_____. Entrevista a Monique Lopes. **Com Ciência**, 10 abr. 2012. (Dossiê, n. 137). Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&tipo=entrevista&edicao=76>>.

MGCC – MALAYSIAN-GERMAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY. **Market Watch 2012: Electrical & Electronic Industry in Malaysia**. Kuala Lumpur: MGCC, 2012. (Market report). Disponível em: <<http://tinyurl.com/mgccpdf>>.

MILLARD, Jeremy *et al.* **Internationalisation and fragmentation of value chains and security of supply: case study on semiconductors**. Brussels: European Commission; DG Enterprise and Industry, 2012.

MOLNAR, Ron. IC assembly and test market poised for growth in 2010: the market and the top 10 (11) players are analyzed. **Chip Scale Review**, v. 14, n. 2, p. 13-20, Mar./Apr. 2010. Disponível em: <http://www.chipscaleview.com/legacy/issues/0310/content/CSR_March-April-2010_digital.pdf>.

NAMBIAR, Shankaran. **Regional production networks, regional cooperation, and their implications on Malaysian trade and investment policy**. Disponível em: <<http://tinyurl.com/nwupjcy>>. Manila: De La Salle University, [s.d.]. Acesso em: 23 maio 2014.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Rising to the challenge: US innovation policy for the global economy**. Washington: The National Academies Press, 2012.

NYSTEDT, Dan. TSMC breaks ground on us\$9.3 billion chip factory. **PCWorld**, 16 Jul. 2010. Disponível em: <<http://www.pcworld.com/article/201257/article.html>>.

PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, José L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

PAPRZYCKI, Ralph; ITO, Keiko. **Investment, production and trade networks as drivers of East Asian integration**. New York: Columbia University, 2010. (Apec Study Center Discussion Paper, n. 67).

PEMANDU – PERFORMANCE MANAGEMENT & DELIVERY UNIT. **Economic transformation programme: a roadmap for Malaysia**. Putrajaya: Prime Minister's Department, 2010.

PWC – PRICE WATERHOUSE COOPERS. **China's impact on the semiconductor industry 2011 update**. New York: PwC, 2011.

_____. **China's impact on the semiconductor industry 2012 update**. New York: PwC, 2012.

_____. **China's impact on the semiconductor industry 2013 update**. New York: PwC, 2013.

_____. **China's impact on the semiconductor industry 2014 update**. New York: PwC, 2015.

RASIAH, Rajah. Catch up in integrated circuits production: Malaysia compared to Korea and Taiwan. *In*: INAUGURAL PUBLIC LECTURE OF THE MALAYSIAN CENTRE OF REGULATORY STUDIES/UNIVERSITY OF MALAYA, 13 Oct. 2010. **Anais...** 2010. Disponível em: <<http://umcors.um.edu.my/images/events/Oct2010/FULL-PAPER-Inaugural-Public-Lecture.pdf>>.

RASIAH, Rajah *et al.* Explaining variations in semiconductor catch-up strategies in China, Korea, Malaysia and Taiwan. *In*: GLOBELICS CONFERENCE, 6., 2008, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México, Sept. 22-24, 2008.

ROSSO, Dan. Semiconductor industry posts record sales in 2013. **SIAs Global Sales Report**, Washington, 3 Feb. 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kvm9nra>>.

SAMSUNG Electronics 300 mm fab plant, United States of America. **Semiconductor-technology.com**, London, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.semiconductor-technology.com/projects/samsung300/>>.

SAMSUNG says 'open to' more chip lines in China. **Yonhap News**, Seoul, 9 May 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ma9hmuw>>.

SATS providers join top 20, says Gartner. **Solid State Technology**, 10 Sep. 2010. Disponível em: <<http://electroi.com/blog/2010/09/sats-providers-join/>>.

SAVITZ, Eric. China now the world's largest smartphone market. **Forbes**, Jersey City, 30 Aug. 2012. Disponível em: <<http://onforb.es/QXMLaQ>>. Acesso em: 21 maio 2014.

SCHINDLER, John; BECKETT, Dustin. Adjusting Chinese bilateral trade data: how big is China's trade surplus. **International Journal of Applied Economics**, v. 2, Sept. 2005.

SEMI. **Highlights of the February 2014 edition of the Fab Databases**. (Seção de página eletrônica). San José, United States: Semi, Feb. 2014. Disponível em: <<http://www.semi.org/en/node/FabFeb2014?id=features>>.

_____. **North America (U.S.) – 300 mm frontend semiconductor fabs**. San José, United States: Semi; Google My Maps, Feb. 2015a. (Mapa eletrônico). Disponível em: <<https://goo.gl/8R5AzV>>.

_____. **Japan – 300 mm frontend semiconductor fabs**. San José, United States: Semi; Google My Maps, Feb. 2015b. (Mapa eletrônico). Disponível em: <<https://goo.gl/FVDZo7>>.

_____. **Southeast Asia** – 200 mm/300 mm frontend semiconductor fabs. San José, United States: Semi; Google My Maps, Feb. 2015c. (Mapa eletrônico). Disponível em: <<https://goo.gl/UWgH06>>.

SEVEN opto-sensor-discrete products achieved record sales in 2012. **IC Insights**, Scottsdale, 13 Mar. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/l22ql8u>>.

SHILOV, Anton. TSMC and GlobalFoundries led foundry market in 2013 – IC Insights. **Xbit Laboratories**, 29 Jan. 2014. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ozandaa>>. Acesso em: 23 maio 2014.

SINGAPORE. Department of Statistics of Singapore. **Discrepancies in bilateral trade statistics: the case of Hong Kong and Singapore**. Singapore: Department of Statistics of Singapore, 2005. (Occasional Paper on Economic Statistics).

STATS ChipPAC to close Malaysian operations. **The Ant Daily**, 7 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.theantdaily.com/Main/STATS-ChipPAC-to-close-Malaysian-operations>>. Acesso em: 23 maio 2014.

SYKES, Heather; YINUG, Falan. Semiconductor manufacturing equipment. **Industry & Trade Summary**. Washington: Office of Industries, 2006. v. 3.868.

UNITED NATIONS. UN Centre on Transnational Corporations. **Transnational corporations in the international semiconductor industry**. New York: UNCTC, 1986.

WALKER, Jim. **Stability in an unstable world**. Phoenix: SMTA; Gartner, 8 Oct. 2013a. Disponível em: <http://www.smta.org/chapters/files/Arizona-Sonora_Gartner_-_SMTA_AZ_Luncheon_131008.pdf>.

_____. The coming consolidation in the Sats market. **The Microelectronics Packaging & Test Engineering Council Report**, v. 17, n. 1, p. 16-17, Oct. 2013b.

ZHU, Shiguang; YAMANO, Norihiko; CIMPER, Agnès. **Compilation of bilateral trade database by industry and end-use category**. Paris: OECD Publishing, 2011. (OECD Science, Technology and Industry Working Papers, n. 2011/06).

PARTE II

INVESTIMENTO, ENERGIA E CONCENTRAÇÃO DE RIQUEZA



INDUSTRIALIZAÇÃO, DEMANDA ENERGÉTICA E INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NA CHINA¹

Alexandre Palhano Corrêa²

1 INTRODUÇÃO

Entre 1978 e 2012, o produto interno bruto (PIB) da China cresceu em média entre 9% e 10% ao ano (a.a.). No início da década de 2010, o país tornou-se a segunda maior economia do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, a “fábrica do mundo”, maior exportador e importador mundial. Esse impressionante dinamismo econômico esteve atrelado ao desenvolvimento industrial e à dinâmica de modernização que geraram profundas transformações na estrutura produtiva e social do país. Isso provocou um aumento no consumo de energia, especialmente petróleo e gás natural, impactando fortemente o perfil e a expansão da demanda energética da China – o consumo *per capita* de energia elétrica subiu de 246,5 kwh em 1978 para 2.631,4 kwh em 2009, uma taxa de crescimento média de 30,2% a.a. Com isso, a China saiu da condição de exportadora de petróleo nos anos 1980 para se tornar importadora líquida a partir de 1993.

O aumento da demanda por energia, especialmente da fonte primária petróleo, provocou importantes mudanças – promovidas pelo Estado chinês – no arcabouço regulatório e na governança da indústria de petróleo e gás natural. Desta forma, indaga-se a respeito de qual seria o papel dos órgãos do Estado e das estatais petrolíferas nacionais (*National Oil Companies*) nesse processo.

Este capítulo pretende responder a esta e a outras questões ao analisar as mudanças na demanda energética, particularmente no segmento de petróleo e gás natural, decorrentes do processo de industrialização da China. A partir disso, investigar-se-á também a estratégia de promoção deste segmento (tanto no segmento *upstream* como no *downstream*)³ no período de 1978 a 2012, bem como as alterações

1. Versão modificada de um capítulo de Corrêa (2012).

2. Economista e consultor da Petrobras.

3. A indústria de petróleo geralmente é dividida a partir do tipo de operação. O segmento *upstream* diz respeito às atividades de exploração, perfuração e produção, ao passo que o segmento *downstream* engloba as atividades associadas ao refino e à logística (transporte, distribuição e comercialização) do petróleo e seus derivados.

na governança do setor, buscando compreender a interação entre o Estado chinês, as empresas privadas e as quatro grandes estatais petrolíferas do país.⁴

Além desta introdução, este capítulo possui outras cinco seções. A segunda trata do processo de industrialização e demanda energética durante a era Deng Xiaoping. A terceira examina a indústria de petróleo e de gás natural, enquanto a quarta discorre sobre sua coordenação estatal. A quinta, por sua vez, relata a estratégia de internacionalização adotada pela China. Por fim, a sexta traz as conclusões do estudo.

2 PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E DEMANDA ENERGÉTICA: MUDANÇAS NA ERA DENG XIAOPING

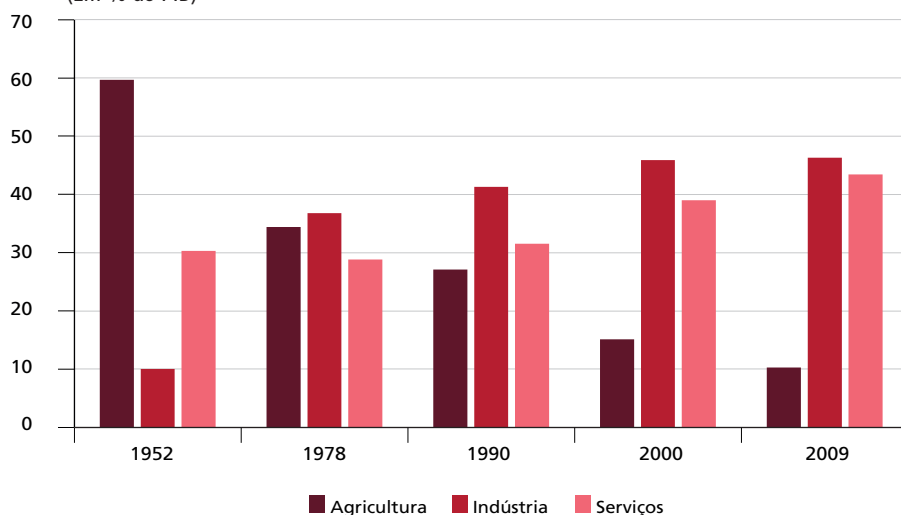
Com a ascensão de Deng Xiaoping no final da década de 1970 e de seu economista-chefe Chen Yun, o direcionador da industrialização foi alterado profundamente. A estratégia adotada voltou-se para a expansão da agricultura e da indústria leve, inspirada no sucesso da Coreia do Sul e de Taiwan. Os principais fatores que parecem ter influenciado esse novo reposicionamento da economia chinesa estão descritos a seguir.

- 1) A política de portas abertas para o exterior em virtude da necessidade de se aumentar as exportações de manufaturas a fim de evitar restrições externas (macroeconômicas) ao desenvolvimento sustentável. O sucesso do modelo exportador dos Tigres Asiáticos (Hong Kong, Taiwan, Cingapura e Coreia do Sul), sem dúvida, parece ter influenciado a direção chinesa.
- 2) A consolidação da indústria pesada na era Mao Tsé-Tung, que representou a maturação dos investimentos nesse segmento industrial, contribuindo para que ele deixasse de ser prioritário.
- 3) O fortalecimento do setor agrícola, que era fundamental para o pleno desenvolvimento industrial, uma vez que o crescimento da renda camponesa criava uma nova demanda para os produtos manufaturados, além de reduzir o êxodo rural. Apesar do aumento da renda camponesa e do sistema *hukou* – que controla a mobilidade de mão de obra, sobretudo, do campo para os centros urbanos –, a migração camponesa foi bastante significativa.

4. São elas: a China National Petroleum Company (CNPC), a China Petrochemical Corporation (Sinopec), a China National Offshore Oil Corporation (Cnooc) e a Sinochem Corporation (Sinochem). Inicialmente elas foram estruturadas para atuar em segmentos de produção específicos: a CNPC atuava principalmente na exploração e produção de petróleo na China continental (*onshore*) por meio de sua maior subsidiária, a Petrochina; a Sinopec concentrava suas atividades no *downstream*; a Cnooc operava principalmente no segmento de exploração e produção *offshore*; e, por fim, a Sinochem era mais focada no ramo petroquímico. Essa segmentação foi flexibilizada ao longo do tempo, e as estatais petrolíferas passaram a ter forte atuação no exterior, fruto da estratégia de internacionalização das corporações adotada a partir da década de 1990, como se verá ao longo deste capítulo.

No que se refere à dinâmica industrial, o gráfico 1 evidencia um aumento significativo da participação da indústria em proporção do PIB entre os anos 1950 e 2000. Em 1952, a indústria representou apenas 10% do PIB; já em 1978, esta participação saltou para 37% em função do crescimento da produtividade industrial em contraste com a estagnação da produtividade agrícola no mesmo período. Após as reformas da era Deng Xiaoping, iniciadas em 1978, a participação do setor industrial na economia chinesa cresceu ainda mais e passou a responder por 46% do PIB, enquanto a agricultura teve sua participação reduzida para 10% do PIB. A industrialização foi mais acelerada nas áreas urbanas, sendo primordialmente financiada pelas poupanças das famílias, o que permitiu a alavancagem do crédito pelos bancos públicos, pelos recursos próprios das estatais e pelo influxo de investimento estrangeiro direto (IED), de acordo com Madison (2007).⁵

GRÁFICO 1
Evolução histórica dos setores econômicos (1952-2009)
(Em % do PIB)



Fonte: Madison (2007) e NBS (2010).

A política industrial no período das reformas econômicas objetivou promover nichos econômicos, utilizando estatais, empresas rurais municipais (*town-village enterprises* – TVEs)⁶ e *joint-ventures* com empresas internacionais, desde que estas

5. Para uma discussão sobre o papel do sistema financeiro, ver o capítulo 6, de Leonardo Burlamaqui, bem como o 9, de Marcos Antonio Macedo Cintra e Edison Benedito da Silva Filho, deste livro.

6. Conforme Morais (2011, p. 90), essas TVEs “foram o motor da industrialização nas zonas rurais e tiveram crescimento espetacular entre 1978 e 1996, período *golden age* das TVEs, quando contribuíram para elevar a renda rural, absorveram trabalhadores vindos da agricultura e ajudaram a reduzir o *gap* urbano-rural. O valor adicionado das TVEs, que respondia por 6% do PIB em 1978, cresceu para 26% do PIB em 1996, um fato especialmente importante dado o ritmo intenso de crescimento total do PIB nesse período. O emprego gerado por essas empresas cresceu de 28 milhões em 1978 para o pico de 135 milhões em 1996, crescimento anual de 9%”.

promovessem o investimento e o crescimento econômico sem contrariar os interesses estratégicos do Estado na economia.

O quadro 1, elaborado a partir de Madison (2007), explicita as principais características da mudança estrutural da economia chinesa. A modificação do direito de propriedade pós-reformas foi central nesse processo, gerando expansão da propriedade privada dos meios de produção, embora sempre controlada pelo Estado e circunscrita ao espaço urbano.

QUADRO 1
A mudança na dinâmica econômica (1978-2010)

Discriminação	Mudança
1) Direito de propriedade	Misto – estímulo a empresas privadas no meio urbano
2) Natureza do investimento industrial	Foco na indústria leve voltada à exportação
3) Regulação econômica	Mercado governado pelo Estado
4) IED	Formação de <i>joint-ventures</i> com estatais chinesas
5) Comércio exterior	Estimulado pelo Estado e realizado por empresas privadas e estatais, sobretudo, por meio de <i>joint-ventures</i>
6) Política econômica	Direcionada para o crescimento acelerado puxado pelo investimento

Fonte: Madison (2007).
Elaboração do autor.

No que diz respeito à dinâmica industrial, verificou-se uma profunda alteração do foco na indústria pesada para a indústria leve voltada à exportação. A China tornou-se uma máquina exportadora, eliminando as suas restrições externas ao crescimento econômico. Na década de 1980, a China exportava menos que o Brasil, já em 2010 tornou-se a maior exportadora do mundo.⁷

No que tange à regulação econômica, a economia de comando do período socialista pré-reformas – que funcionava por meio do monopsonio da compra do Estado – transitou, no pós-reformas, para um processo de construção do mercado sob o comando do Estado, introduzindo mecanismos que estimularam a economia de mercado, como o sistema de preço *dual price*.

No tocante ao IED, as reformas econômicas desenharam toda uma política de atração destes investimentos em áreas em que interessava acelerar a curva de aprendizado tecnológico. Para tanto, o mecanismo de formação de *joint-venture* entre as estatais e as multinacionais foi vital para viabilizar a transferência tecnológica e sua endogenização.⁸ Cabe ressaltar que a maior parte do estoque de IED na China, no início do processo de abertura, procedeu de residentes chineses no exterior, sobretudo em Hong Kong e Taiwan.

7. Em 2010, as exportações totalizaram US\$ 1,467 trilhão, valor em dólares constantes de 2000, segundo o Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 2012.

8. Ver os capítulos 1, de Isabela Nogueira de Moraes, e 10, de José Eduardo Cassiolato e Maria Gabriela von Bochkor Podcameni, deste volume.

O comércio exterior, que era monopólio do Estado na época socialista, foi dinamizado no período pós-reformas econômicas. As zonas econômicas especiais (ZEEs) criaram facilidades no tocante a tributação e armazenagem para as multinacionais que, de 1978 até meados da década de 1990, procuravam usar a China como uma plataforma de exportação. Com o crescimento pulsante do mercado doméstico, a direção dos IEDs também foi se voltando mais para atender ao mercado chinês.

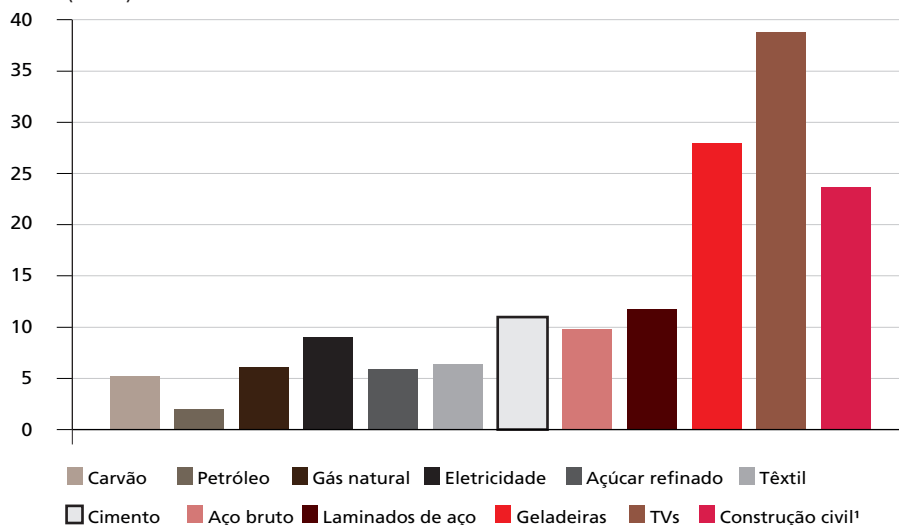
A política econômica, da era Deng Xiaoping, passou a ter como foco o crescimento econômico sustentável (sem nenhum caráter ambiental), visando legitimar o Partido Comunista Chinês (PCC) no poder. Toda a gestão da política fiscal, cambial e monetária objetivou prioritariamente o crescimento econômico e o aumento do emprego.

Nesse período, a significativa expansão do PIB chinês foi impulsionada pelo processo de urbanização e de industrialização, ainda que o crescimento dos setores industriais tenha sido bastante heterogêneo. Os setores que mais cresceram foram: televisões, geladeiras e construção civil. Isso refletiu a modernização no padrão de consumo da sociedade chinesa entre 1979 e 2009. A indústria de petróleo, por seu turno, foi a que apresentou a menor taxa de crescimento devido à estagnação da produção observada a partir da década de 1990 (gráfico 2). No que diz respeito à governança desta indústria, verificou-se um processo de descentralização dando maior autonomia operacional às estatais, embora a estratégia continuasse sendo ditada pelo Estado.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento médio anual dos setores industriais no período pós-reformas (1979-2009)

(Em %)



Fonte: NBS (2010).

Nota: ¹ Na construção civil, o período foi de 1991 a 2009.

2.1 A mudança estrutural da demanda energética e o papel do petróleo

Entre 1958 e 1978, a China vivenciou um processo de industrialização forçada, pautada pela indústria pesada, denominado *Big Push* (O Grande Salto Adiante),⁹ tendo como objetivo gerar *linkages* na matriz insumo-produto tanto no *upstream* (carvão, petróleo, minério de ferro) como no *downstream* (aço e máquinas). A partir de 1952, a China já havia iniciado seus Planos Quinquenais para o Desenvolvimento Econômico Nacional, com a preocupação de promover esta industrialização em marcha forçada, provocando mudanças estruturais na economia chinesa que geraram grandes impactos na política de segurança energética. No período de 1958 a 1978, a produção *per capita* de aço, que é um bem energo-intensivo,¹⁰ aumentou onze vezes, fazendo com que a geração de eletricidade crescesse dezesseis vezes (Naughton, 2007).

A nova dinâmica industrial chinesa – centrada na produção de bens duráveis e não duráveis que demandam menos energia – foi um dos fatores que contribuiu, após as reformas econômicas de 1978, para a queda contínua da intensidade energética ano após ano (tabela 1, a partir de 1991) e para o processo de industrialização da era Mao Tsé-Tung (1958-1978). Outro fator importante desta queda foi o aumento da eficiência energética, sobretudo nas indústrias, com a utilização de equipamentos e máquinas que consomem menos energia por unidade produzida.

A tabela 1 evidencia o acentuado declínio da intensidade energética na década de 1990. O comportamento do carvão, que segue a mesma tendência, explica significativamente esse fenômeno. Vale observar que a maior parte da geração de eletricidade na China era baseada no carvão,¹¹ e esta geração teve um aumento *per capita* no período supracitado de cinco vezes (Naughton, 2007).

Observou-se que, entre 1990 e 2008, o setor industrial liderou o consumo de petróleo chinês – representando 41,8% do total consumido em 2008 (gráfico 3) –, seguido de perto pelo setor de transporte. Se observarmos o consumo de derivados de petróleo nos subsetores industriais, sobretudo no caso do *diesel* e do óleo combustível, verificamos como maiores consumidores: siderurgia; mineração; pelletização de minerais não metálicos; produtos químicos; alimentos; e bebidas.

9. A ideia central era que a intervenção estatal possibilitava o surgimento de demandas encadeadas pelos projetos industriais implementados, bem como um retorno social do investimento maior que o investimento privado. Isso tudo possibilitado pelo mapeamento do Estado das externalidades positivas geradas pelo conjunto dos investimentos por meio da matriz insumo-produto.

10. Os setores energo-intensivos são principalmente: metalurgia, cimento, alumínio, eletricidade e químicos.

11. Em 2009, o carvão representou cerca de 79% da geração de eletricidade, conforme o Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 2012.

TABELA 1
Evolução da intensidade energética, por fonte (1991-2007)
(Em 10.000 t)

Ano	Total da energia	Carvão	Coque	Petróleo	Óleo combustível	Elettricidade (100 mil quilowatts/100 mil renminbis)
O PIB foi calculado com preços comparados de 1990						
1991	5,12	5,46	0,35	0,61	0,17	0,34
1992	4,72	4,94	0,34	0,58	0,15	0,33
1993	4,42	4,61	0,34	0,56	0,14	0,32
1994	4,18	4,38	0,31	0,51	0,12	0,32
1995	4,01	4,21	0,33	0,49	0,11	0,31
1996	3,88	4,04	0,30	0,49	0,10	0,30
1997	3,53	3,57	0,28	0,50	0,10	0,29
1998	3,15	3,08	0,26	0,47	0,09	0,28
1999	2,90	2,82	0,23	0,46	0,09	0,27
2000	2,77	2,64	0,21	0,45	0,08	0,27
O PIB foi calculado com preços comparados de 2000						
2000	1,40	1,33	0,11	0,23	0,04	0,14
2001	1,33	1,26	0,10	0,21	0,04	0,14
2002	1,30	1,21	0,11	0,21	0,03	0,14
2003	1,36	1,31	0,11	0,19	0,07	0,15
2004	1,43	1,36	0,12	0,22	0,03	0,15
2005	1,43	1,38	0,14	0,21	0,03	0,16
O PIB foi calculado com preços comparados de 2005						
2005	1,23	1,18	0,13	0,18	0,02	0,14
2006	1,20	1,17	0,14	0,17	0,02	0,14
2007	1,16	1,13	0,13	0,16	0,02	0,14

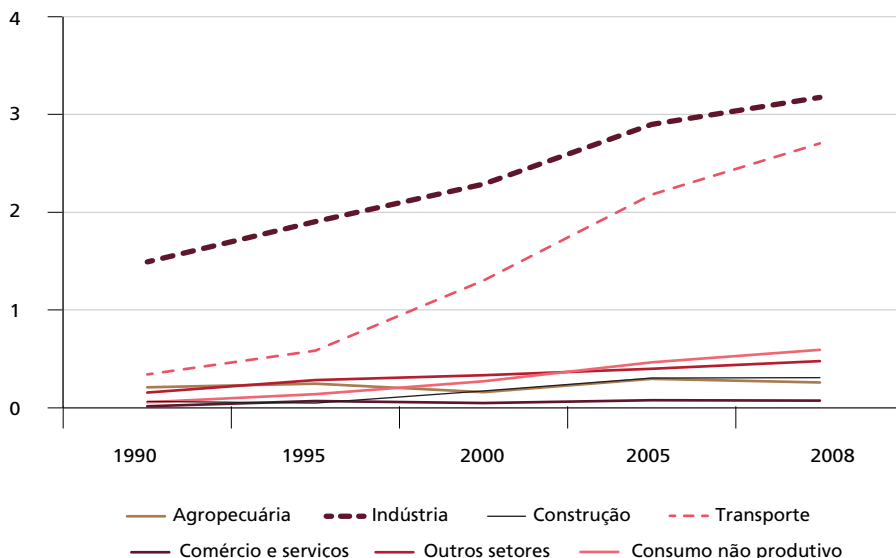
Fonte: NBS (2008).

Em relação à melhoria da eficiência energética no período (1978-2000), pode-se considerar que os ganhos de produtividade gerados pelas inovações tecnológicas foram fundamentais. Essas inovações ocorreram principalmente nos seguintes setores industriais: metalurgia; cimento; papel; têxteis; refinaria de petróleo e carvão; e geração de eletricidade.¹²

12. Conforme Andrews-Speed (2009, p. 1333, tradução nossa), "ao contrário, emergiu um consenso de que o constante declínio da intensidade energética nos anos 1980 e 1990 pode ser em grande medida atribuído às mudanças de eficiência e produtividade nos setores industriais, e que esses ganhos foram alcançados por meio de aperfeiçoamentos tecnológicos, pesquisa e desenvolvimento, e inovação. Desde meados da década de 1990, os ganhos de eficiência têm sido particularmente marcantes nas indústrias energo-intensivas, como metalurgia, cimento, papel, têxtil, processamento de petróleo e carvão, e geração de eletricidade".

GRÁFICO 3

Evolução histórica do consumo de petróleo, por setor econômico (1990-2008)
(Em mbd¹)



Fonte: NBS (2010).

Nota: ¹ A unidade de medida mbd significa *million barrels per day* (milhões de barris por dia).

Outro fator de suma importância na melhoria da eficiência energética foi o planejamento governamental, que impôs cotas e metas com grande efeito nas grandes estatais nacionais. Como sugerido, os setores estratégicos continuavam tendo nas estatais o agente de promoção do desenvolvimento econômico. Ademais, o governo estabeleceu centros tecnológicos de treinamento e difusão de informações, assim como proveu créditos tributários e financiamentos com juros abaixo do de mercado.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os fatores explicativos para a redução da intensidade energética nas décadas de 1980 e 1990 foram: *i*) um redirecionamento da política industrial focando os investimentos na indústria manufatureira; e *ii*) uma melhoria da eficiência energética, tanto no consumo da indústria pesada como na administração das empresas energéticas, em função de uma maior autonomia operacional das estatais (Rosen e Houser, 2007).

Apesar da queda a partir dos anos 1970, a intensidade energética na China ainda permaneceu superior à média mundial. Uma mudança importante nos anos 1980 e 1990 proveio da diminuição da participação relativa do carvão na oferta de energia primária em favor do crescimento relativo do uso dos derivados do petróleo e da hidroeletricidade (Andrews-Speed, 2009, p. 1332). Naquele período a China era exportadora líquida de petróleo, portanto fazia sentido o incentivo a seu consumo.

Em 2002, ocorreu uma nova inflexão na trajetória de redução da intensidade, que passou a crescer até 2006 em função da pressão gerada pelo aumento do grau de urbanização e pela volta da expansão da indústria pesada (Medeiros, 2013). Os investimentos na matriz industrial no início dos anos 2000 fluíram para os setores mais energo-intensivos. Não por acaso, a China tornou-se, em 2006, o maior produtor mundial dos seguintes produtos destes setores: aço (35% da produção mundial); cimento (48% da produção mundial); e alumínio (28% da produção mundial). A desconcentração industrial de alguns destes setores energo-intensivos também gerou ineficiência no uso das energias em função da baixa escala de produção.¹³ Houve também um aumento da participação relativa do carvão na oferta primária chinesa (Andrews-Speed, 2009, p. 1.336).

A trajetória de crescimento econômico da China gerou uma demanda por energia cada vez maior, mesmo com a redução da intensidade energética. Em 2004, essa aceleração da demanda criou gargalos no fornecimento de energia na China, que passou a sofrer problemas de interrupção do fornecimento de toda ordem. Em resposta ao risco de travar o acelerado crescimento por falta de energia, o governo adotou um programa visando reduzir a intensidade energética em 20%, no período de 2006 a 2010.¹⁴ O programa consistiu na combinação de medidas de incentivo financeiro, para estimular o cumprimento das metas, a melhor adequação da precificação das energias, a adoção de instrumentos regulatórios e a provisão de informações (Andrews-Speed, 2009). Além disso, passou-se a monitorar o uso da energia pelas 1 mil maiores companhias.

Para Yergin e Roberts (2004), o XI Plano Quinquenal para o Desenvolvimento Econômico Nacional (2006-2010) incorporou de forma contundente a questão energética ao estabelecer uma ampla gama de investimentos que tinha como objetivo ampliar a diversificação do setor:

- na produção doméstica de petróleo e gás natural, inclusive em águas profundas, e também naquela em solo estrangeiro;
- no fomento à diversificação da oferta de petróleo;

13. De acordo com Andrews-Speed (2009, p. 1336, tradução nossa), "as indústrias de energia continuam a ter um desproporcional número alto de plantas industriais com pequena escala que são ineficientes usuários de energia e são altamente poluentes. No caso do cimento, mais de 5 mil pequenas plantas estavam em operação no ano de 2005. As dez maiores empresas produziam somente cerca de 13% do cimento nacional, e os fornos rotativos com eficiência energética somavam somente 40% da produção. O poder de mercado das pequenas plantas é maior por conta de barreiras de comércio e de transporte que reduzem o comércio de cimento interprovinciais".

14. Segundo Andrews-Speed (2009, p. 1331, tradução e grifo nossos), "medidas administrativas foram colocadas em prática na década de 1980, as quais resultaram em duas décadas de declínio da intensidade energética. Durante a década de 1990, a alta prioridade dirigida à eficiência energética foi repetida em documentos oficiais (Ministry of Energy, 1992; State Planning Commission, 1995) e tornou-se um grande tema de crescimento da colaboração internacional (World Bank, 1993; International Energy Agency, 1997). Uma reversão nesta tendência de longo prazo de declínio da intensidade energética ocorreu em 2002 como consequência de um *boom* do crescimento econômico. Em 2004, o país estava sofrendo uma série de *blackouts* oriundos de todas as formas de energia. Em resposta o governo iniciou um vigoroso programa de medidas para interromper este crescimento da intensidade energética e obter uma redução de 20% entre 2006 e 2010".

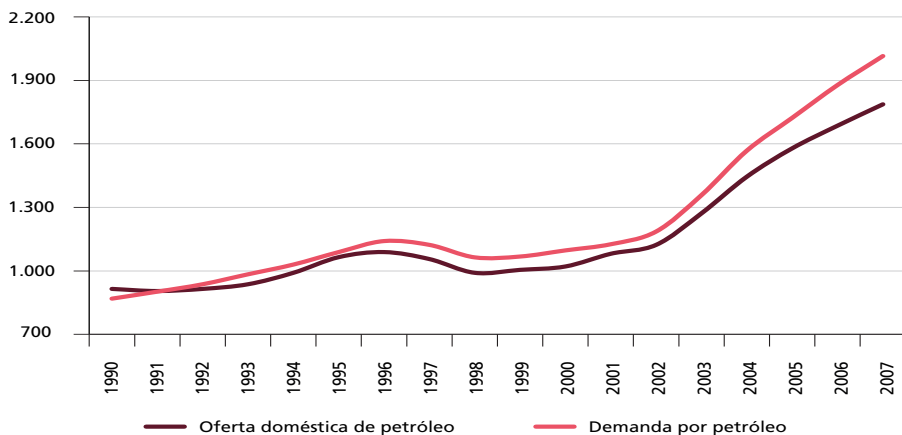
- na expansão do nascente programa de reservas estratégicas de petróleo (strategic petroleum reserves – SPRs);¹⁵
- na ênfase na conservação e melhoria de eficiência energética;
- na hidroeletricidade, mais que dobrar de 110 GW de capacidade para 270 GW;
- na construção de 31 usinas nucleares;
- no gás natural, procurando aumentar esforços na exploração doméstica e crescer a geração de térmicas movidas a gás natural; e
- na aprovação de uma lei de energias renováveis para fomento do setor.

Os problemas estruturais do setor energético da China relacionados à sua baixa eficiência dizem respeito: à alta proporção de carvão na oferta de energia primária; à tendência de expansão da indústria energia-intensiva; e ao recente crescimento vertiginoso da indústria automotiva. Ao examinar a evolução histórica da produção e do consumo *per capita* de energia, apresentada no gráfico 4, percebe-se um aumento gradativo do hiato entre produção e demanda a partir de 1996. O modelo de desenvolvimento e a acelerada urbanização em curso na China, intensivos em energia, ampliaram a cada ano esse hiato.

GRÁFICO 4

Evolução histórica da produção e do consumo *per capita* – energia (1990-2007)

(Em kgce¹)



Fonte: NBS (2008).

Nota: ¹ A unidade de medida kgce significa *kilogram of coal equivalent* (quilograma equivalente de carvão).

15. Com a assistência da Agência Internacional de Energia, o governo chinês iniciou, em 2003, a formação do estoque nacional estratégico de petróleo, projeto dividido em três etapas. A primeira foi terminada em 2008 com a estocagem construídas na região costeira, concentrada em quatro localidades (Zhenhai, Zhoushan, Huangdao e Dalian), perfazendo nesta etapa o objetivo de cobrir quinze dias de consumo. A segunda etapa foi concluída em 2012 com uma capacidade de armazenagem de 272 milhões de barris. A terceira etapa, prevista para ser finalizada em 2025, busca gerar uma estocagem de cerca de 0,5 bilhão de barris. A operação dos estoques foi realizada pela Petroclina Sinopec e Sinodrem (PFC Energy, 2010, p. 1-331).

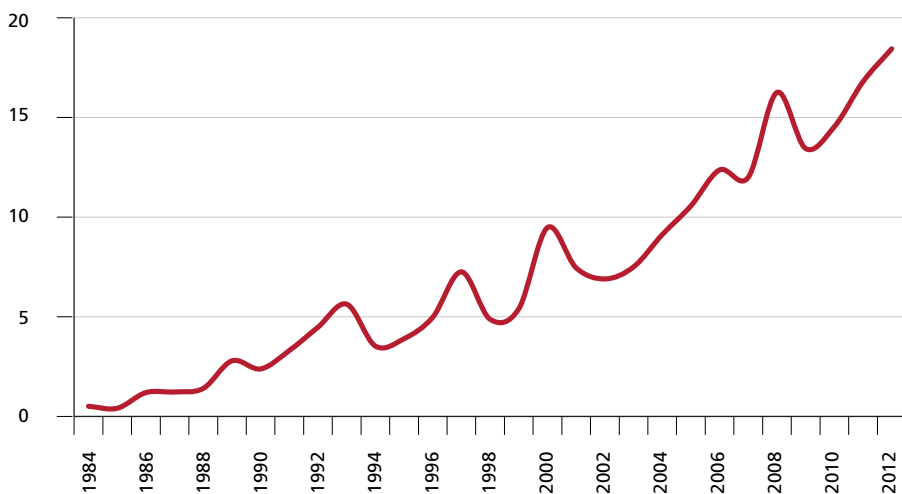
A fonte primária energética responsável por esse crescente *deficit* foi o petróleo. A partir de 1994, o consumo *per capita* de petróleo superou a produção *per capita*, gerando um crescente desequilíbrio entre oferta e demanda. Por um lado, o crescimento econômico dos últimos trinta anos gerou, ano após ano, um aumento significativo da demanda de energia com fortes reflexos na demanda de petróleo. Por outro lado, o lento crescimento da oferta de petróleo, a partir da década de 1980, fez com que a China se transformasse em um importador líquido já em 1993.

Entre 1984 e 2012, as importações de petróleo cresceram a uma taxa média de 13,7% a.a., segundo o Banco Mundial (2013). O gráfico 5 evidencia um aumento da dependência da China por petróleo nos últimos 25 anos, fazendo com que a participação da importação de combustíveis sobre as importações totais saltasse de 0,5% em 1984 para 18,4% em 2012. Nesse sentido, o petróleo passou a ser o foco principal da segurança energética chinesa.

GRÁFICO 5

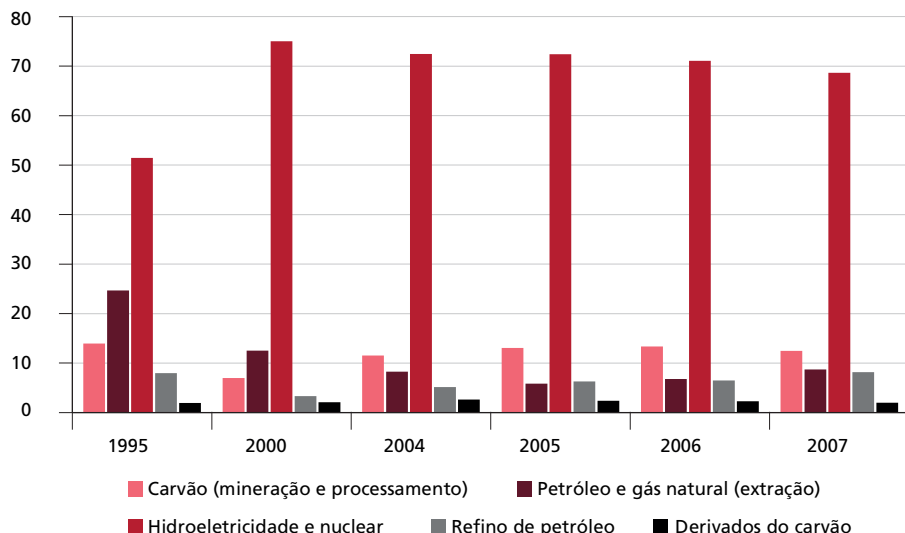
Evolução histórica da importação de combustíveis (1984-2012)

(Em % das importações totais)



Fonte: World Bank. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 2013.

Interessante notar que, entre 1995 e 2005, ocorreu uma diminuição proporcional dos investimentos em exploração e produção de petróleo e gás natural. Somente a partir de 2005 que se verificou uma recuperação lenta (gráfico 6). Isso explicou, em grande medida, a quase estagnação da produção de petróleo na década de 2000. Constatou-se, contudo, um aumento dos investimentos em *downstream* a partir de 2000, com isso, houve um redirecionamento parcial dos investimentos do *upstream* para o *downstream*.

GRÁFICO 6**Proporção dos investimentos em ativos fixos – energia (1995-2007)**
(Em %)

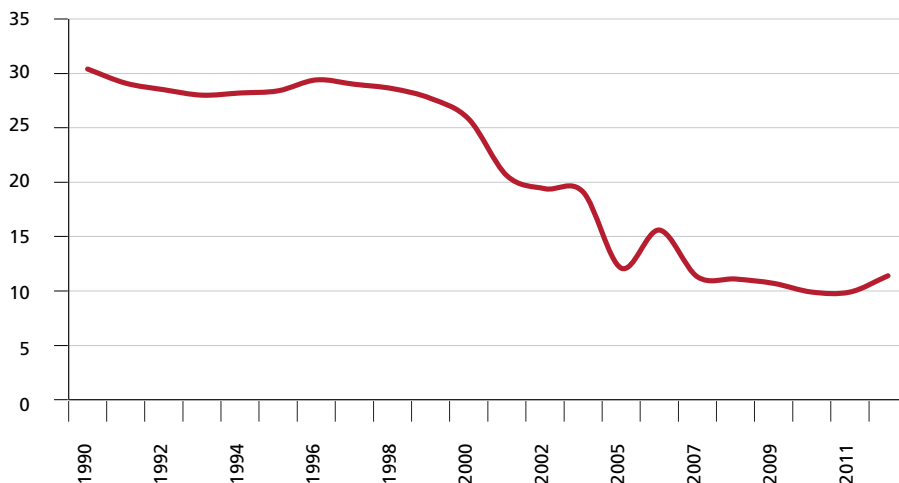
Fonte: NBS (2008).

Em termos da distribuição regional, os investimentos em exploração e produção de petróleo e gás natural, em 2007, ocorreram com maior intensidade nas províncias de Shaanxi, Mongólia Interior e Henan. No segmento *downstream*, por sua vez, as maiores inversões foram realizadas nas províncias de Fujian e Guangdong, grandes centros de consumo.

Um dos pontos mais preocupantes para a segurança energética associada ao petróleo foi a queda significativa da relação reserva-produção no período de 1990 a 2012, como demonstra o gráfico 7. Isso significa que o estoque atual de reservas somente suportaria pouco mais de onze anos de consumo, caso nenhuma reserva seja descoberta. Desta forma, o crescimento da produção de petróleo tanto no mercado doméstico quanto no exterior tornou-se vital para garantir a sustentabilidade do crescimento econômico chinês.

GRÁFICO 7

Evolução histórica da relação reserva-produção na China (1990-2012)
(Em anos)



Fonte: BP (2008; 2009; 2010; 2011; 2012b; 2013).

3 INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E DE GÁS NATURAL NA CHINA: MUDANÇA ESTRUTURAL (DE EXPORTADOR A IMPORTADOR) E *DOWNSTREAM*

Na década de 1940, a China permaneceu fortemente dependente da importação de petróleo. A produção doméstica respondia apenas por 10% do consumo (Kambara e Howe, 2007). Após a Revolução de 1949, o desenvolvimento energético tornou-se uma questão estratégica para o PCC e ganhou maior importância depois do rompimento sino-soviético em 1960.

Em 1955, foram descobertos campos em Karami. O sucesso da exploração e o subsequente desenvolvimento dos campos dependiam, nessa fase inicial, da contribuição soviética. Em sentido estrito, a indústria petrolífera chinesa nasceu em 1959 com a descoberta de petróleo *onshore* em Daqing, na província de Helionjiang, na região Nordeste do país (Naughton, 2007).

O segmento *downstream* na China foi estruturado a partir da ajuda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que possibilitou a instalação de nova capacidade de refino, alcançando, em 1959, o patamar de 2,349 mmt¹⁶ de gasolina, querosene, óleo combustível e lubrificantes (Kambara e Howe, 2007). Mesmo com esse avanço, havia um significativo hiato entre consumo e produção doméstica na China que era suprido totalmente pela URSS.

16. Essa unidade de medida significa *million metric tons* (milhões de toneladas métricas).

Para o PCC, o projeto Daqing tornou-se um teste de força política e habilidade para lidar com os tempos de crise no período após o rompimento sino-soviético. Foram mobilizados 40 mil trabalhadores no desenvolvimento de Daqing (Kambara e Howe, 2007). O crescimento da produção de petróleo no local procedeu com extraordinária velocidade. Em 1966, essa região produziu 10,6 mmt (72,9% da produção doméstica), provocando uma redução nas importações de petróleo russo.

O aumento da produção de petróleo na China continuou em ritmo acelerado na década de 1970. Essa produção andou à frente da capacidade de refino de petróleo. Com isso, verificou-se uma crescente lacuna entre a produção e a capacidade de refino, uma vez que, em 1978, a produção alcançou um patamar de 100 mmt (originado principalmente de Daqing), ao passo que a capacidade de refino não ultrapassava 70 mmt.

No contexto da política de abertura da China e do primeiro choque dos preços do petróleo (em 1973-1974), a expansão da produção doméstica permitiu o crescimento da exportação de óleo cru a preços altos, notadamente para o Japão, que vinha acelerando sua demanda por petróleo em virtude da expansão de sua indústria automobilística. Entre 1973 e 2003, do petróleo produzido em Daqing¹⁷ cerca de 200 mmt de óleo cru foram exportados para o Japão (Kambara e Howe, 2007).

A produção de petróleo de Daqing praticamente sustentou a oferta doméstica até 1976, crescendo a uma taxa de 28,0% a.a. Com efeito, a região atingiu o pico de sua participação total em 1965 (73,7%). No entanto, de 1976 até 1985, o crescimento da produção desacelerou fortemente (cerca de 1,1% a.a.); de 1985 até 1995, a produção de Daqing ficou estagnada; e, de 1995 até 2005, observou-se um declínio de -2,2% a.a., tendo sua participação reduzida a 24,8% da produção nacional (gráfico 8).

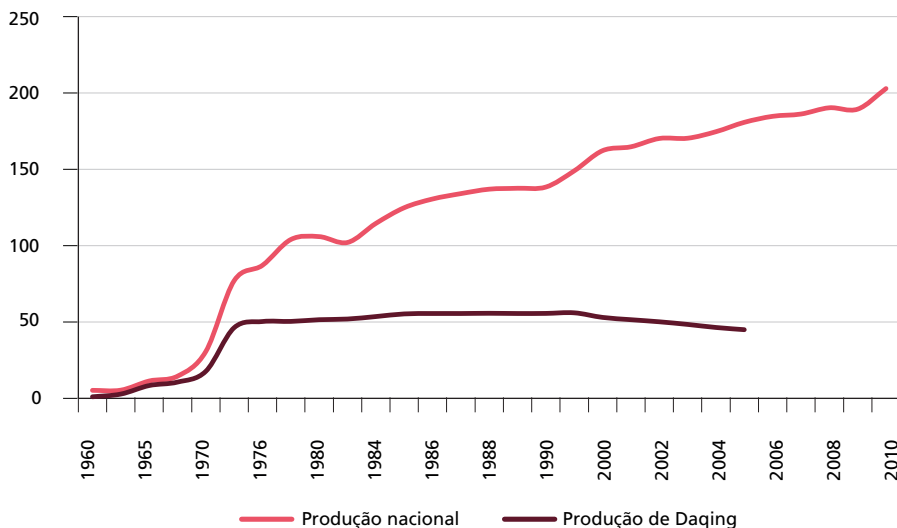
A partir dos anos 1980, a produção nacional petrolífera, que inicialmente era muito dependente de Daqing, passou a ter uma melhor distribuição espacial, com destaque para as províncias de Heilongjiang (22,3%), Shandong (15,8%), Shaanxi (15,1%), Xinjiang (14%) e Tianjin (12,8%), conforme pode ser conferido na figura 1. O que se verificou ao longo dos anos 1980 e 1990 foi uma estabilização da produção na região Leste (províncias situadas na costa) e um crescimento da produção no lado Oeste, especialmente na província de Xinjiang.

17. Segundo Wei (2010, p. 2, tradução e grifo nosso), "Daqing era uma das principais forças a promover a subida no *ranking* mundial na produção de petróleo chinesa, da décima segunda posição em 1965 para a oitava em 1978, sexta na década de 1980 e quinta em 1990, ranqueando atrás de nomes familiares na indústria mundial de petróleo como Arábia Saudita, Estados Unidos, Rússia e Irã".

GRÁFICO 8

Produção de petróleo na China e em Daqing (1960-2010)

(Em mmt)

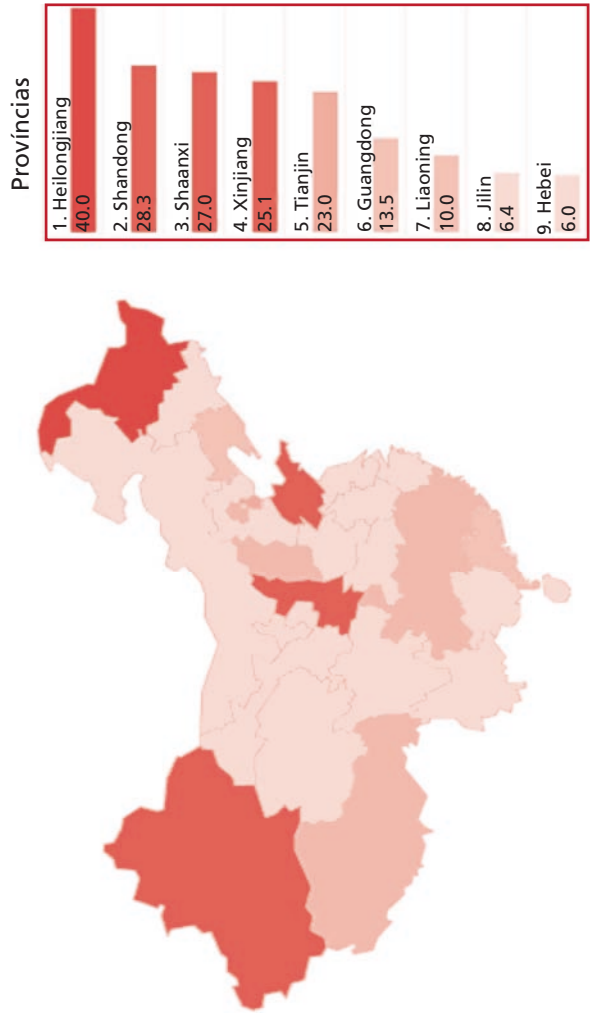


Fonte: Kambara e Howe (2007) e BP (2011).

No VI Plano Quinquenal (1979-1984), a China planejou quadruplicar o PIB entre 1980 e 2000. No que se refere à energia, traçou-se como objetivo dobrar a produção, uma vez que se supunha uma elasticidade de renda da demanda de energia em torno de 0,5. A meta era irrealista, pois se acreditava que seria possível encontrar e desenvolver dez regiões produtoras como Daqing. Nenhuma dessas expectativas foi concretizada, em função da falha na prospecção de novos campos em Daqing e do esforço frustrado de várias firmas estrangeiras em prospectar no segmento *offshore*. Foram gastos mais de US\$ 3 bilhões em duzentos testes na década de 1980, sem os resultados expressivos esperados (Kambara e Howe, 2007).

Com efeito, na década de 1980, a demanda por petróleo crescia linearmente, ao mesmo tempo que a produção doméstica de petróleo entrava em estagnação (ou crescimento baixo, gráfico 8) por conta do insucesso exploratório e do declínio de produção em vários campos antigos. Desse modo, a participação das exportações de combustíveis (basicamente petróleo e carvão) sobre as exportações totais declinaram assim como o inverso ocorreu com as importações (gráfico 9). Em outras palavras, houve uma expansão da participação das importações dos combustíveis sobre o total importado, configurando um hiato crescente.

FIGURA 1
Produção de petróleo, por província (2009)
(Em tonelada)

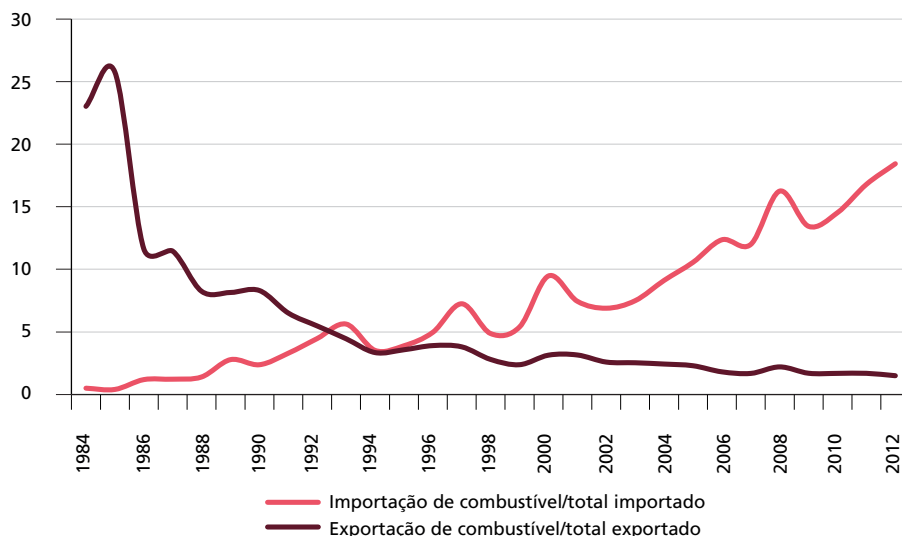


Fonte: World Bank. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 2013.

GRÁFICO 9

Evolução histórica de exportação e importação de combustíveis sobre o total exportado e importado na China (1984-2012)

(Em %)



Fonte: World Bank. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 2013.

A desaceleração do crescimento da produção doméstica de petróleo, a partir da década de 1980, gerou interrupções intermitentes no fornecimento de eletricidade e fez com que o governo chinês substituísse gradativamente o petróleo por carvão e hidroelétricas na geração de eletricidade. O carvão apresentava algumas vantagens em relação ao uso de petróleo na China: além de menor custo de produção e maior flexibilidade produtiva, era a única fonte energética em que o país era autossuficiente.

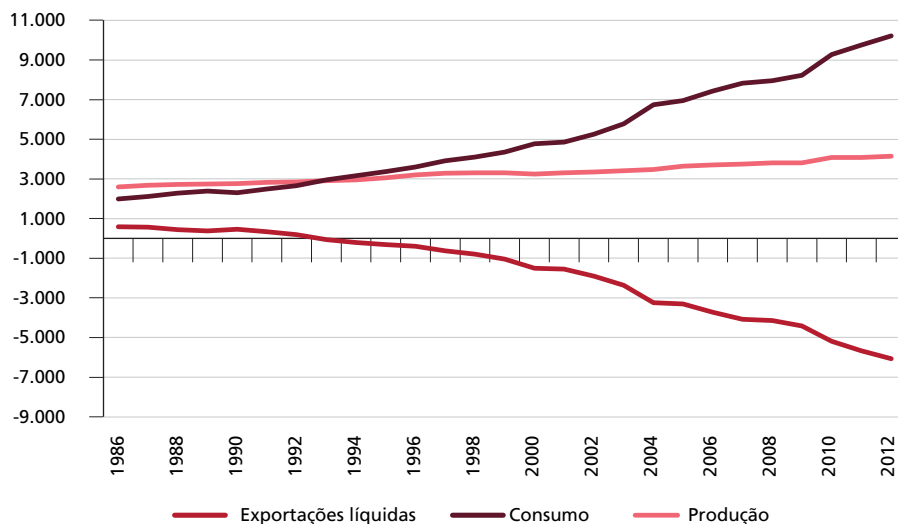
Essa dinâmica do setor energético implicou uma mudança de posição do país, a partir de 1993, de exportador líquido de petróleo para importador líquido, com repercussões econômicas e estratégicas. A evolução da importação em comparação à exportação de petróleo apontou para um *deficit* crescente (gráfico 10). Portanto, a questão da segurança energética, no tocante ao petróleo, ganhou importância ao longo do tempo, tornando-se fundamental para a continuidade da estratégia de desenvolvimento nacional.

A partir da década de 2000, verificou-se um aumento ainda mais expressivo do consumo energético na China – em comparação com as décadas anteriores –, que pode ser explicado por três fatores, quais sejam: *i*) a entrada em operação de plantas industriais em setores energo-intensivos; *ii*) o crescimento acelerado da frota de veículos; e *iii*) o *boom* da construção civil.

GRÁFICO 10

Evolução histórica e projeção da produção, demanda e importações de petróleo na China (1986-2012)

(Em mbd de 2010)



Fonte: NBS (2010) e BP (2013).

Cabe ressaltar que o X Plano Quinquenal (2001-2006) tinha como meta principal dobrar o PIB em dez anos, fazendo com que a questão do petróleo ganhasse importância em função de dois fatores. Isso em virtude do elevado aumento no gasto com importação de petróleo, que se deveu à ampliação tanto do *quantum* importado como da cotação do petróleo no mercado internacional. Preço este que, no início de 1999, era menor que US\$ 10 por barril e saltou para mais de US\$ 30 por barril em novembro de 2000. Isso triplicou os gastos em importação de petróleo de um ano para o outro, evoluindo de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 14,9 bilhões, um aumento de 224% (Kong, 2010). Essa tendência altista do preço do petróleo foi observada também ao longo de toda a década de 2000 (*op. cit.*, p. 45).

O segundo fator refere-se aos impactos do aumento dos preços internacionais do petróleo, que provocou uma subida dos custos industriais e consequentemente da inflação, afetando o crescimento do PIB chinês.¹⁸

18. Em 1999, o preço do petróleo cresceu 10,38%, e o PIB da China decresceu 0,07%. Em 2000, os preços mundiais do petróleo cresceram 64,00%, e a taxa de crescimento diminuiu 0,70% (Kong, 2010, p. 46).

3.1 Desenvolvimento do gás natural

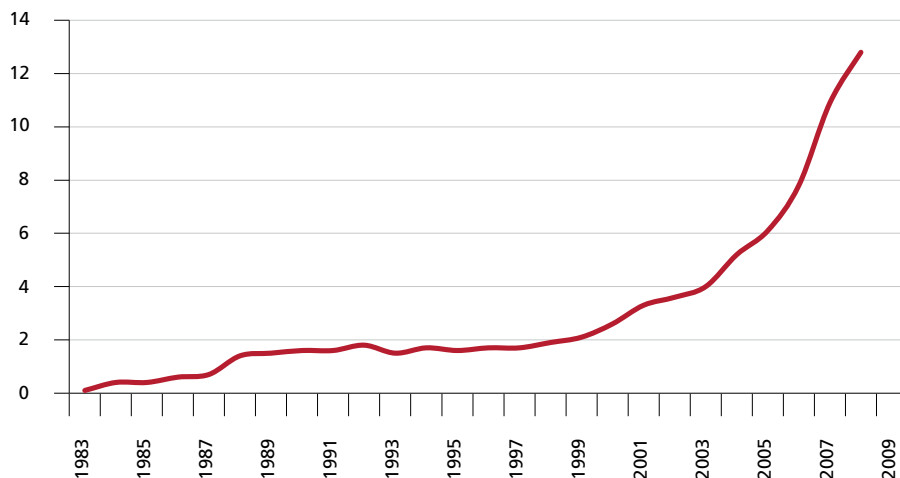
Na década de 1950, foram descobertas reservas de gás natural na província de Sichuan (em um ponto geográfico bem central na China). Nos estágios iniciais de exploração e desenvolvimento destas reservas, o Ministério da Geologia e o Ministério da Indústria do Petróleo (Ministry of the Petroleum Industry – MPI), por meio de seus escritórios na província, administravam os campos (Kambara e Howe, 2007, p. 69). Eles eram responsáveis não somente pela exploração e produção, mas também pelo transporte e pela criação da demanda de gás natural. A maior parte deste, cerca de 60%, era utilizada na produção de fertilizantes químicos (*op. cit.*, p. 70).

O gás natural, desde o início do desenvolvimento desta indústria na China, não foi prioridade, pois esta energia demanda grande montante de gastos em infraestrutura e transporte para seu efetivo uso. Dada a escassez de capital, na época, era de se esperar que seu efetivo desenvolvimento fosse protelado para momentos de maior dinamismo econômico. Com o aumento da demanda energética nos anos 2000, o governo chinês passou a estimular a indústria de gás natural, o que refletiu num crescimento significativo de seu consumo *per capita* (gráfico 11). Além deste crescimento, os estímulos governamentais proporcionaram descobertas e a exploração de novas bacias, tais como Xinjiang (Junggar e Tarim), Sichuan (Sichuan), Shaanxi e Ninxia (Ordos), Qinghai (Qaidam) e Heilongjiang (Songliao).

GRÁFICO 11

Evolução histórica do consumo *per capita* de gás natural (1983-2009)

(Em m³)



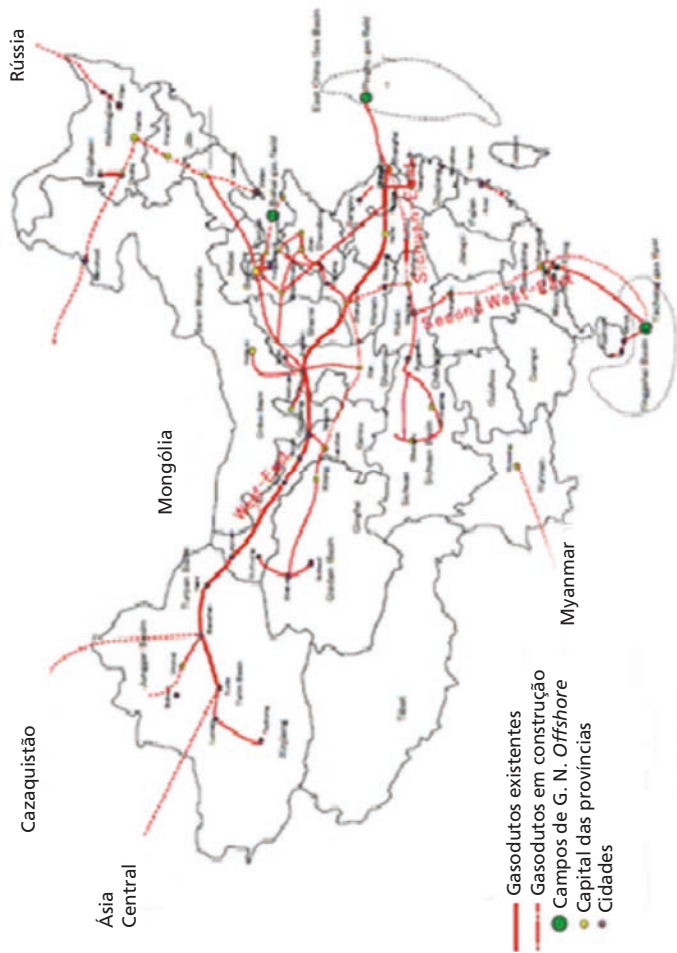
Fonte: NBS (2010).

A CNPC, por meio da PetroChina, domina a produção e a infraestrutura de gás *onshore*, incluindo a importação via gasodutos. Já as principais áreas de produção *offshore* estão localizadas no oeste do Mar do Sul da China, a sudoeste de Hong Kong. O acesso à infraestrutura de gás no país é totalmente controlado pelo governo por meio das estatais petrolíferas nacionais, suas subsidiárias e companhias locais de distribuição. Empresas privadas chinesas estão presentes na distribuição de gás, porém sempre junto com as estatais.

A CNPC domina 70% da produção de gás natural, e o restante é dividido pela Sinopec e pela Cnooc. A China tinha 35 mil quilômetros de gasodutos em 2009 (em dez anos, outros 26 mil quilômetros serão construídos). A PetroChina iniciará a operação a plena carga do segundo gasoduto West-East, levando gás do Turcomenistão para a região Leste do país. Hoje, o primeiro abastece as regiões Oeste e Central, sendo o segundo maior gasoduto do mundo (figura 2).

A China tem estabelecido ao longo da última década vários canais de importação de gás natural liquefeito (GNL), totalizando 43 bilhões de metros cúbicos por ano em contratos de longo prazo, a maioria com mais de vinte anos de duração. A Cnooc responde por 65% destes contratos, seguida pela CNPC com 29% e pela Sinopec com 6%. Os principais fornecedores de gás natural são o Catar com 38%, seguido pela Austrália com 33%.

FIGURA 2
Infraestrutura dos gasodutos da China (2009)



Fonte: Yergin e Roberts (2009).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3.2 Desenvolvimento do *downstream*

A operação da indústria de petróleo geralmente é dividida em partes específicas que dependem do tipo de processamento e da fase da cadeia de insumo-produto desse setor. Como sugerido, o termo *downstream* está associado ao processo de refino e logística (transporte, distribuição e comercialização) do petróleo. Alguns fatos estilizados da dinâmica do *downstream* na China serão explicitados.

3.2.1 O segmento de refino de petróleo

No que tange ao refino de petróleo, esse setor persiste fortemente controlado pelo Estado, dado o tipo de governança setorial que impõe barreiras à entrada das petrolíferas internacionais por meio dos seguintes instrumentos: *i*) controle de preços dos derivados de petróleo que inibem a entrada das *majors* (gigantes multinacionais petrolíferas) funcionando como uma forte barreira à entrada, uma vez que as companhias internacionais preferem entrar em mercados em que os preços dos derivados estejam atrelados aos do mercado internacional; *ii*) licenciamento da importação de óleo cru e derivados, cujo requerimento deve ser submetido à aprovação das autoridades provinciais e do Ministério do Comércio; e *iii*) controle da logística pela PetroChina e pela Sinopec, sendo que o governo das províncias controla a logística por meio das concessões ou revogações de licenças e cotas.

Os maiores grupos de refino do país, todos estatais, pela ordem são: Sinopec, PetroChina, Cnooc, Chemchina e Shaanxi Yanchang.¹⁹ As petrolíferas estatais gigantes têm procurado adquirir o controle das melhores refinarias independentes (privadas, locais, principalmente na província de Shandong, e usualmente chamadas de refinarias locais) para conquistar maior *market share*. Estas atuam na franja do mercado, respondendo por cerca de 20% do *market share* do refino, e concentram-se espacialmente na região costeira e no sul (PFC Energy, 2008).

O *downstream* na China era caracterizado por plantas de refino de pouca complexidade e baixa capacidade. O parque de refino apresentava um claro descompasso geográfico entre os centros de consumo e os de produção, com o maior número de refinarias historicamente próximas aos campos de petróleo. Por este motivo, as numerosas refinarias do país tinham baixa capacidade, além de um perfil pouco complexo, se comparadas com seus vizinhos asiáticos. Grande parte delas era de propriedade dos governos locais, não das grandes estatais do país, e não estava apta ao atendimento das novas especificações de derivados que entraram em vigor recentemente na China.

19. Shaanxi Yanchang pertence ao governo da província de Shaanxi. A empresa integrada (*upstream* e *downstream*) sobreviveu à reforma que resultou na divisão das atividades do petróleo entre a Sinopec e a CNPC pela sua origem e forte ligação histórica com o comunismo chinês. Furou o primeiro poço de petróleo terrestre, visitado e elogiado por Mao Tsé-Tung nos anos difíceis do início do regime. Excetuando-se as três estatais gigantes, é a única que tem licença para exploração de petróleo e gás.

Mais recentemente, o setor de refino vem se concentrando, por meio do aumento de capacidade, em grandes plantas próximas aos centros de consumo, *in tandem* com o fechamento das pequenas refinarias próximas aos campos de produção. Conforma-se, assim, um processo de concentração industrial e de aumento da complexidade das plantas técnicas, possibilitando uma ampliação das economias de escala e de escopo. Todo esse processo de concentração industrial foi orientado pela agência governamental Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission – NDRC) e seguiu o princípio de que o governo central detinha o controle estratégico e as grandes estatais petrolíferas, o operacional.

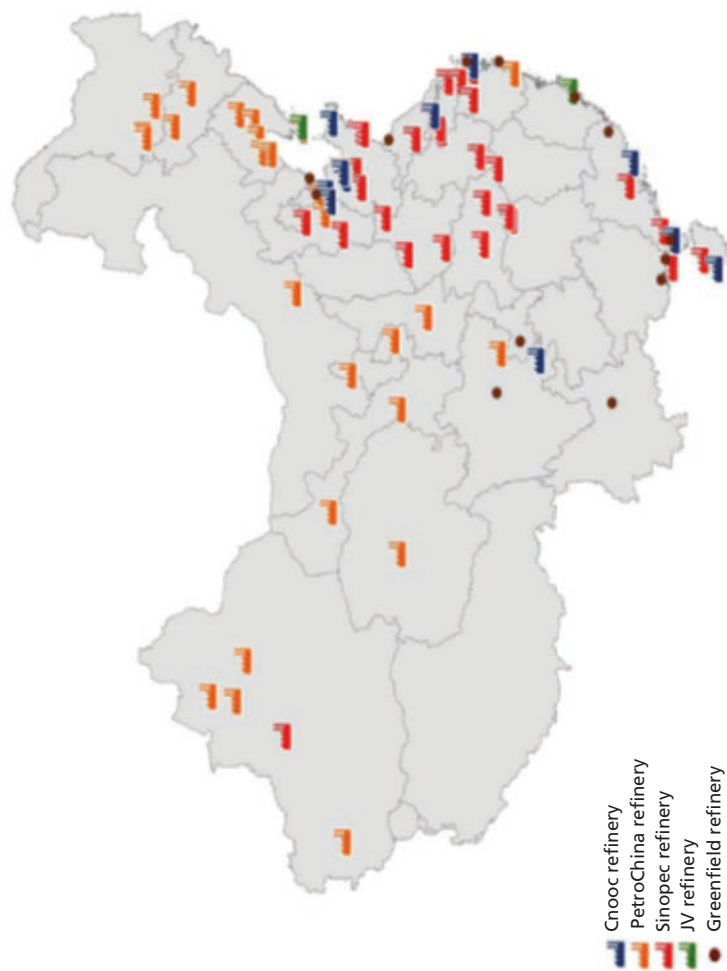
Desde 1998, o governo vem fechando refinarias independentes, ou transferindo-as para a PetroChina e para a Sinopec por meio de aquisições; outras fecharam por conta própria, devido ao elevado custo da matéria-prima. Deve-se ressaltar que os produtores independentes operavam com cerca de 50% da capacidade de produção, enquanto as grandes refinarias sob controle das estatais petrolíferas nacionais utilizavam mais de 90% da capacidade instalada. Observa-se, na figura 3, a dispersão espacial das refinarias no território chinês, gerando em grande medida um descasamento com os centros de consumo.

Em 2009, a China atingiu a capacidade de produção de 9,730 mbd, concentrada basicamente na região costeira. Nesse mesmo ano, o país produziu em média 7,074 mbd, cerca de 86% da capacidade produtiva. A Sinopec e a PetroChina detinham 62% da capacidade de refino, operando com mais de 90% da capacidade produtiva. Há planos para atingir 14,640 mbd em 2015.

A Sinopec continuava líder no *downstream*, com 42,0%, seguida pela PetroChina, com 20,3%, e pelas independentes, que totalizavam 22,0% da capacidade de refino, em 2009. O principal motivador dessa expansão foi a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), na medida em que as estatais petrolíferas nacionais buscaram se estabelecer no mercado doméstico antes da entrada das empresas estrangeiras. As barreiras à entrada no *downstream* da China foram suficientes para inibir uma entrada significativa das *majors* (PFC Energy, 2010).

Após anos de expansão, as duas grandes empresas estatais petrolíferas – Sinopec e PetroChina – desencadearam uma fase de consolidação, com a racionalização de seus ativos e uma expansão mais seletiva de suas redes. Dado o aumento da competição, em virtude de novos entrantes estrangeiros e de competidores nacionais, tais como a Cnooc e a Sinochem, as duas grandes passaram a priorizar o aumento da competitividade em detrimento da expansão.

FIGURA 3
Refinarias, por empresa estatal chinesa (2009)



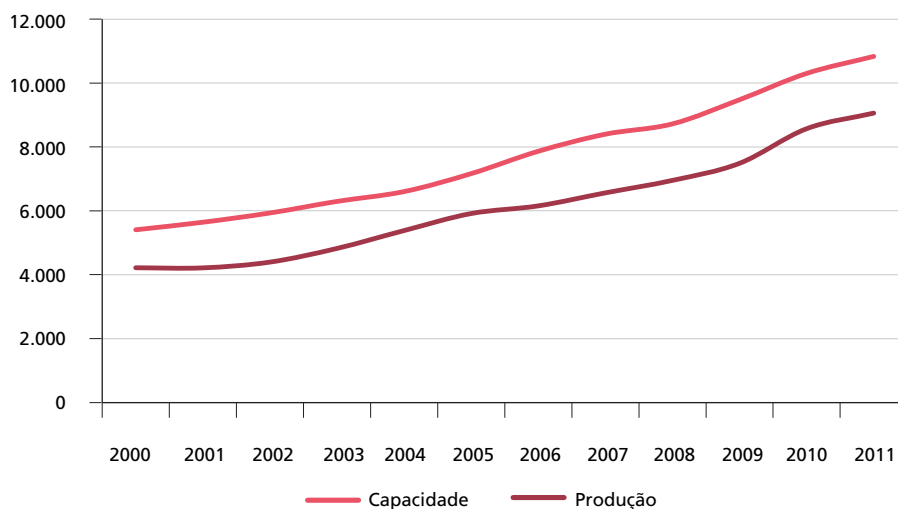
Fonte: PFC Energy (2010).
Obs.: Imagem cujos layout e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Entre 2000 e 2012, a capacidade de refino de petróleo cresceu 9% a.a. Esta capacidade vem passando por uma reestruturação que envolve: *i*) modernização e expansão das refinarias; e *ii*) fechamento de pequenas plantas. Pelo lado da produção, verificou-se que, no mesmo período, ocorreu um crescimento de 10% a.a. (gráfico 12).

GRÁFICO 12

Evolução histórica do refino na China (2000-2012)

(Em mbd)



Fonte: BP (2013).

Essa forte expansão da capacidade de refino e da produção na China evidenciou um rápido crescimento do consumo por derivados do petróleo, que teve como principal responsável o dinamismo do setor automotivo chinês. A China atingiu, no final de 2009, uma frota total de 158 milhões de veículos (PFC Energy, 2010). Entre 2002 e 2009, o número de automóveis cresceu 12,6% a.a. – sendo que ele mais que triplicou de 2003 para 2009 –, fazendo da China uma das maiores produtoras mundiais de veículos, com os motoristas preferindo carros com 1.600 cilindradas ou menos. Bicicletas e motocicletas sempre predominaram como meio de transporte individual, com as segundas atingindo 94,5 milhões, representando 60% do total de veículos. A taxa de motorização continuou abaixo de trinta carros por 1 mil habitantes, considerada ainda muito baixa para os padrões internacionais, o que significa um alto potencial de crescimento da demanda por automóveis e, por conseguinte, de gasolina e *diesel*.

3.2.2 Os oleodutos e gasodutos

No que se refere ao setor de logística de petróleo na China, verifica-se uma concentração nas grandes empresas estatais petrolíferas. A PetroChina possui nove oleodutos, perfazendo 7.419 km, seguida pela Sinopec, que controla seis, totalizando 2.951 km. A logística é um dos principais elementos que impulsiona a competição entre estas estatais. Visando manter e expandir o mercado nas províncias costeiras (Sinopec) e conquistar mercado nessa região (PetroChina), as duas empresas estão investindo para desenvolver uma infraestrutura logística (oleodutos, terminais e infraestrutura portuária) nos mais elevados padrões internacionais. Estão sendo construídos milhares de quilômetros de oleodutos de óleo cru e derivados, com as estatais liderando o processo. Os investimentos em logística visam expandir a capacidade de transporte de óleo cru na região costeira, o qual é processado ou depois transportado diretamente via oleodutos de derivados para o interior do país.

A Sinopec está consolidando sua posição e ampliando investimentos em oleodutos em seus principais mercados. A PetroChina, por sua vez, detém oleodutos de óleo cru e derivados indo do norte e oeste para a costa, e procura avançar sobre o território da Sinopec nas províncias costeiras ao leste. As duas empresas respondem pelo elevado montante de investimentos em oleodutos no país (quadro 2).

QUADRO 2

Principais oleodutos da China, por empresa (2009)

Nome do campo	Localização geográfica	Operador	Comprimento (km)	Capacidade (mmt/ano)
Yonghunging	Ilha Daxie – Terminal de Trânsito Tieling	Sinopec	635	43
Yichang	Yizheng – Changling	Sinopec	996	24
Qingtie	Campo de Petróleo de Daqing – Terminal de Trânsito Tieling	PetroChina	516	22
Qingtie II	Campo de Petróleo de Daqing – Terminal de Trânsito Tieling	PetroChina	528	22
Luning	Terminal de Trânsito Linyi – Terminal de Trânsito Yizheng	Sinopec	653	20
Donghuang II	Porto Huangdao – Terminal de Trânsito de Dongying	Sinopec	249	20
Tangyan II	Porto de Tianjin – Refinaria de Yanshan	Sinopec	228	20
Caojin	Porto de Caofeidian – Terminal de Trânsito Dagang	Sinopec	190	20
Tieqin	Terminal de Trânsito Tieling – Terminal de Trânsito Qinhuangdao	PetroChina	455	20
West	Terminal de Trânsito Shanshan – Refinaria Lanzhou	PetroChina	1.897	20
China-Mianmar	Mianmar – Kunming	PetroChina	1.100	20
China-Rússia	Rússia – Terminal de Trânsito Daqing	PetroChina	950	15
China-Cazaquistão	Cazaquistão – Terminal de Trânsito Dushanzi	PetroChina	962	10
Kushan	Terminal de Trânsito Kuerle – Terminal de Trânsito Shanshan	PetroChina	475	10
Duwushan	Terminal de Trânsito Dushanzi – Terminal de Trânsito Shanshan	PetroChina	536	10

Fonte: PFC Energy (2010).

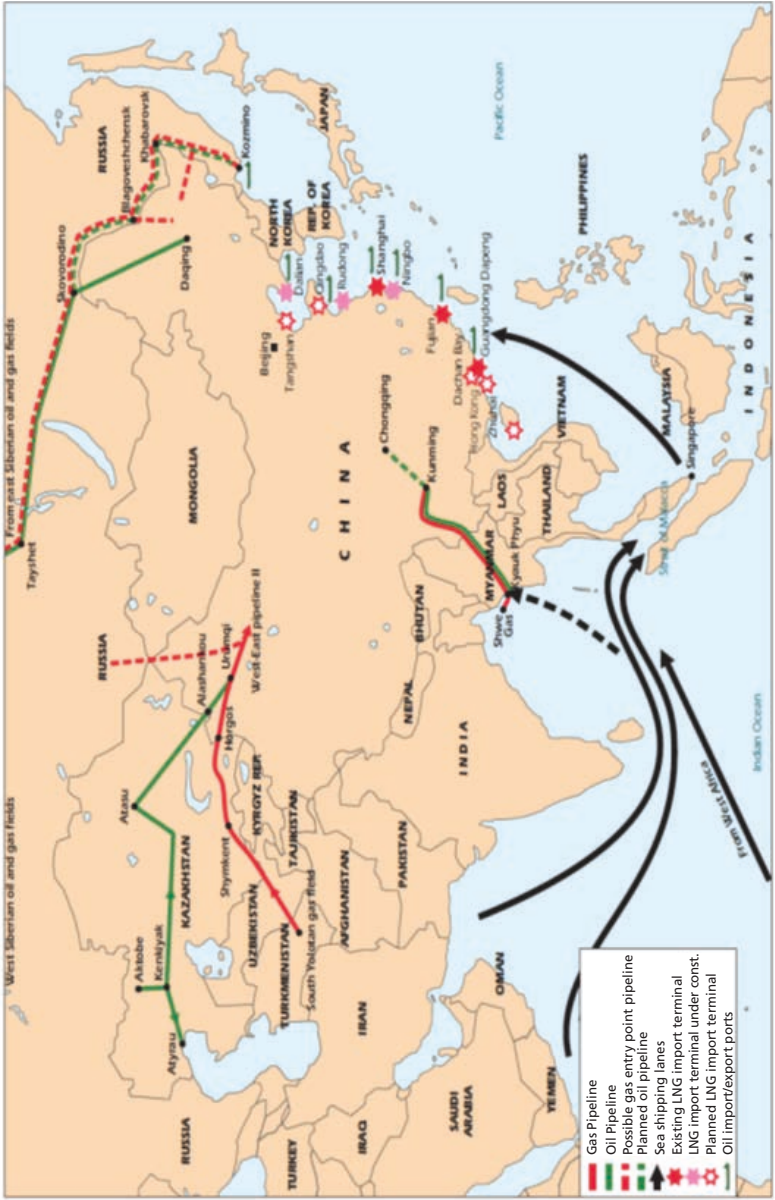
A entrada em operação dos oleodutos e gasodutos China-Rússia, China-Cazaquistão, China-Turcomenistão e China-Mianmar (figura 4) vai atenuar a intensa busca chinesa por petróleo para alimentar sua crescente demanda doméstica. A Rússia exporta petróleo para a China desde o início da década de 1990. Na parte Nordeste, tem-se um oleoduto construído em 2003 que liga Daqing aos campos da Sibéria Oriental de Angarsk, com a possibilidade de construção de um gasoduto pelo mesmo trajeto.²⁰ Para a Rússia, a exportação para Daqing reduziu a dependência do mercado europeu como porto de destino (Jiang e Sinton, 2011).

Do Oeste, existe um oleoduto importando da cidade de Atyrau, no Cazaquistão, e um gasoduto oriundo do campo de gás natural de Yolotan, no Turcomenistão, passando pelo Uzbequistão e Cazaquistão. Pelo Sul, a China tem construído gasodutos e oleodutos em paralelo, visando acessar as reservas de gás natural de Mianmar e ser um dos canais para importação de petróleo oriundo do Oriente Médio e da África.

Por fim, destaca-se ainda, conforme se observa na figura 4, a magnitude da importação chinesa de petróleo e gás natural do Oriente Médio e da África via navios petroleiros e metaneiros. Estes necessariamente passam pelo Estreito de Málaga, que possui 3 km de largura e é alvo de atividades de pirataria e de terrorismo.

20. Esse projeto demorou a ser concretizado porque envolveu a disputa entre o Japão e a China pela construção do oleoduto e gasoduto oriundo de Angarsk. A intenção japonesa era importar petróleo e GNL por via marítima para uma planta a ser construída no porto de Kozmino. Após vários anos de negociação, a CNPC e a firma russa privada Yukos assinaram o acordo para construírem juntas o oleoduto em 2003.

FIGURA 4
Oleodutos na China (construídos e planejados)



Fonte: Jiang e Sinton (2011).
Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

4 COORDENAÇÃO ESTATAL DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL NA CHINA PÓS-REFORMAS: ESTRUTURA BUROCRÁTICA, ORGANIZAÇÃO SETORIAL E INTERAÇÃO ENTRE ATORES

Durante a década de 1960, a responsabilidade burocrática pelo setor de petróleo e gás natural na China era dividida pelo Ministério da Geologia e pelo MPI. O primeiro era encarregado da exploração de petróleo e gás natural, ao passo que o segundo era o responsável pela produção. Com a pressão das autoridades públicas voltadas para o aumento da produção do setor, verificou-se um aumento da participação do segundo neste setor que passou a atuar também na exploração, uma vez que o crescimento na obtenção de reservas estava lento. Essa política de fortalecer o MPI, concebida por Zhou Enlai e Ye Qianxi (ministro da pasta) e apoiada por Mao Tsé-Tung, gerou reflexos fortemente positivos no crescimento setorial no curto prazo (Kambara e Howe, 2007, p. 25).

É importante ressaltar o contexto geopolítico no qual o fortalecimento do MPI foi planejado. A China tinha rompido sua aliança com a URSS e ainda se confrontava com os Estados Unidos, enfrentando um momento de grande isolamento na cena internacional.²¹ Desta forma, era de importância estratégica o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural.

Em todo o período socialista (1949-1978), essa indústria contou com três elementos que possibilitaram o desenvolvimento da tecnologia de forma autônoma: *i)* o aprendizado com especialistas soviéticos; *ii)* a pesquisa constante da literatura disponível no Ocidente sobre petróleo e gás natural; e *iii)* a experimentação de soluções próprias para as condições geológicas chinesas (Kambara e Howe, 2007, p. 27).

As reformas econômicas da era Deng Xiaoping também afetaram a indústria de petróleo e gás natural, sobretudo no que diz respeito à mudança dos mecanismos de alocação dos investimentos e coordenação dos conflitos. Foi permitido e fomentado o uso de recursos estrangeiros, notadamente na aquisição de tecnologia e conhecimento do exterior para exploração e produção de petróleo e gás natural. O principal problema encontrado nesse momento foi conciliar a necessidade de permitir o investimento estrangeiro na exploração de petróleo e gás natural com o frágil direito de propriedade existente.

No início dos anos 1980, no bojo das reformas econômicas, o governo decidiu transformar os ativos da indústria de petróleo e gás natural, pertencentes originalmente aos ministérios, em estatais segmentadas por ramos de produção, com o objetivo de promover a eficiência econômica (Jiang e Sinton, 2011, p. 9).

21. Segundo Kambara e Howe (2007, p. 25, tradução nossa), "Mao também suportou Zhou e o MPI desde que ele viu o desenvolvimento da indústria petrolífera não somente como um modelo político para a economia chinesa, mas também como parte integrante de sua 'Terceira Linha da Frente de Batalha'. Esta última era a dimensão econômica para as políticas maoístas antissoviética e antiamericana, necessárias para a economia industrial chinesa ser geograficamente dispersa, deixando-a menos vulnerável às ações militares".

No campo do setor de petróleo e gás natural, destacaram-se: *i*) a CNPC, com sua principal subsidiária, a PetroChina, atuava inicialmente no segmento de *upstream onshore* em petróleo e gás natural; *ii*) a Sinopec respondia pelo *downstream*; *iii*) a Cnooc era concentrada no desenvolvimento do *upstream offshore*; e *iv*) a Sinochem focava em petroquímica.

Outro ponto que merece destaque é a autonomia parcial consentida ao MPI no início de 1981. Com ela, este ministério passou a adotar contratos de responsabilidade nos quais eram estipuladas determinadas cotas de produção anuais para tentar reverter a tendência de declínio da produção de petróleo chinesa. Caso a produção da estatal excedesse a sua cota, poderia exportar o excedente para o mercado internacional, ou vendê-lo no mercado doméstico com liberdade de preços (Kong, 2010, p. 10-11). Esse processo era semelhante ao sistema *dual price*,²² implementado com sucesso na agricultura durante as reformas econômicas. Este sistema permitiu que firmas estatais transacionassem com cooperativas e empresas privadas.

Contudo, os contratos de responsabilidade geraram efeitos positivos apenas temporariamente. Já em 1986, a produção voltou a crescer vagarosamente em um momento em que a demanda se acelerou. Alguns fatores contribuíram para esse desempenho, tais como: *i*) a queda artificial dos preços tanto para a cota do governo como para a produção acima da cota; *ii*) o aumento do preço dos insumos, especialmente dos bens de capital, que encareceu os custos de produção; *iii*) a elevação da tributação do setor de petróleo; e *iv*) a redução dos preços no mercado internacional, sobretudo na segunda metade da década de 1980 (período que ficou conhecido como contrachoque do petróleo).

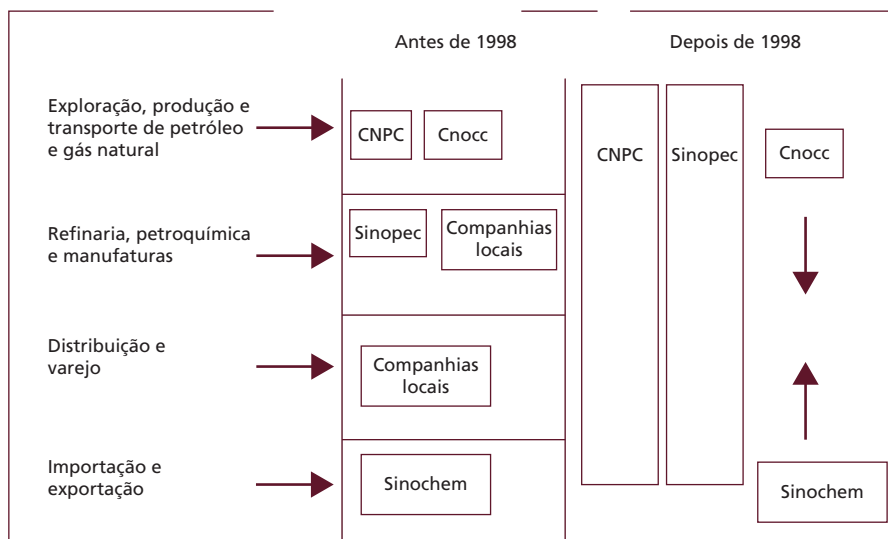
Além desses fatores, Kong (2010) identificou os seguintes problemas na interação entre o aparato regulatório e as estatais petrolíferas na década de 1980: *i*) o governo central e as estatais tinham diferentes prioridades; *ii*) Pequim frequentemente enfrentava dificuldades para monitorar estas estatais, sobretudo na prestação de contas; e *iii*) Pequim tinha um baixo grau de discricionariedade na sua governança no MPI.

Até 1998 existia uma nítida divisão de trabalho na indústria de petróleo e gás natural na China. O segmento *upstream*, no ramo *onshore*, era responsabilidade da CNPC (mais especificamente da PetroChina), ao passo que a Cnooc respondia pelo ramo *offshore*. No segmento *downstream* e petroquímico, a Sinopec liderava as operações com as companhias locais, atuando na franja do mercado. As importações

22. É importante compreender que o sistema *dual price* refere-se à coexistência de dois mecanismos de coordenação – planejamento e mercado –, e não à coexistência de dois tipos de propriedade. A estratégia era introduzir nas empresas estatais mecanismos de mercado. Segundo Naughton (2007, p. 92, tradução nossa), “o sistema de preço dual implicou dois preços para a maioria dos bens: uma simples mercadoria tinha tanto um (tipicamente baixo) preço estabelecido pelo planejamento estatal quanto um (tipicamente alto) preço de mercado”.

e exportações eram de responsabilidade da Sinochem, bem como a petroquímica, enquanto as firmas locais cuidavam da distribuição (figura 5).

FIGURA 5
A reestruturação da indústria petrolífera (1998)



Fonte: Chen (2009, p. 253).

Essa especialização possivelmente fora concebida em virtude da ideia de monopólio natural.²³ Buscando dar maior eficiência à indústria de petróleo e gás natural, o governo chinês realizou em 1998 uma ampla reestruturação do setor que teve como finalidade aumentar a competitividade das petrolíferas nacionais, ampliando o grau de integração na cadeia das estatais (figura 5).

Com as reformas do setor, definiu-se um novo desenho organizacional, privilegiando uma dinâmica econômica baseada na concorrência entre as estatais petrolíferas. A PetroChina, que antes da reforma atuava apenas no *upstream*, passou a operar também no *downstream*. Por exemplo, passou a atuar tanto no desenvolvimento de reservas de gás, na província de Xinjiang e na bacia nas províncias de Heilongjiang e Jilin, como no transporte via gasoduto para a costa. No caso da Sinopec, que antes operava apenas em *downstream*, verificou-se uma diversificação de suas atividades para o *upstream* no Sudeste do país. No caso da Cnooc, observou-se que suas atividades ficaram focadas no desenvolvimento *offshore*, no GNL e no mercado costeiro.

23. Segundo Pindyck e Rubinfeld (2002, p. 679), "empresa que tem capacidade de produção para todo o mercado com um custo menor ao que existiria caso houvesse várias empresas".

Nesse sentido, o redesenho da organização industrial do setor de petróleo e gás natural, promovido pelo Estado, buscou um maior ganho por meio da integração vertical produtiva (“do poço ao posto”), permitindo um aumento de eficiência ao possibilitar um maior grau de apropriação da agregação de valor ao longo da cadeia produtiva deste setor. Seguiu, assim, as mesmas estratégias praticadas pelas maiores petrolíferas globais.

Da mesma forma, a concorrência entre as estatais do setor gerou externalidades positivas em relação à competitividade. Cabe observar que o Estado continuou a apoiar uma série de atividades, inclusive a internacionalização destas estatais. Para Kong (2010), a partir dessas reformas, passou a existir uma coordenação entre o governo e a indústria do petróleo e gás natural. É importante salientar que o Estado chinês concedeu às suas estatais do setor um alto grau de autonomia operacional, que não necessariamente significou uma autonomia estratégica. Esse ponto é central para se entender o modelo de desenvolvimento chinês. O controle estratégico é do Estado, que pode gerar intervenções na indústria petrolífera fora da lógica de mercado. Por exemplo, o governo central, por razões de ordem macroeconômica (controle inflacionário) e de bem-estar da população, controla os preços dos derivados. Em determinadas ocasiões, quando a escalada dos preços internacionais não é acompanhada pelos preços domésticos dos derivados, ocorrendo prejuízo nas estatais mais focadas no *downstream*, o governo aporta recursos nestas empresas de forma *ad hoc*.

Esse controle estratégico das estatais do setor pelo governo central se dá pela ocupação de posições de comando na direção das empresas por segmentos do PCC. De forma direta ou indireta, o PCC indica representantes para os postos-chave das principais estatais do ramo, tais como: a CNPC, a Sinopec e a Cnooc. Nesse sentido, a política ampla (*dangwei* e *dangzu*), as políticas específicas (*zhengce*), a linha política (*luxian*) e a direção política (*fangzhen*) destas empresas estatais estão sob o controle do partido. O Estado chinês comanda as grandes empresas estatais nacionais e das províncias por meio do arcabouço institucional do setor, apresentado na figura 6, e de um jogo complexo em que a concorrência entre as grandes estatais nacionais é estimulada e gerenciada pela estrutura burocrática do partido-Estado.

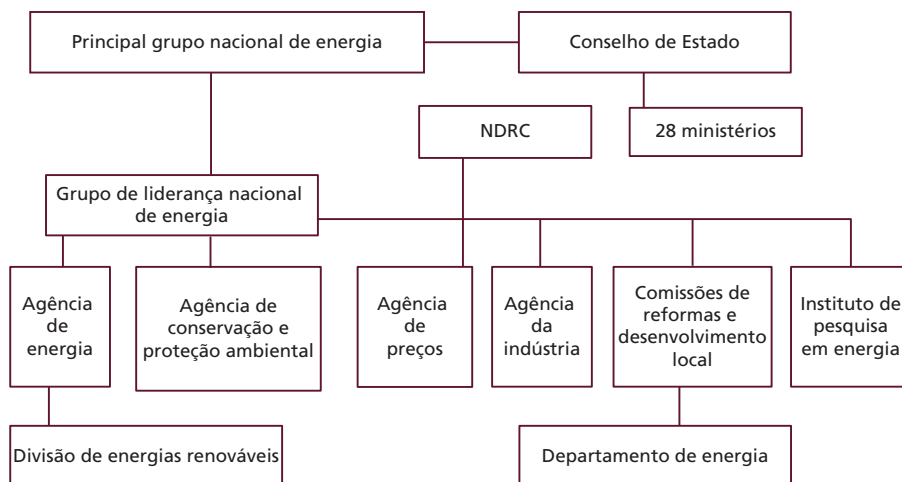
Para o governo chinês, a questão energética assumiu um caráter estratégico e de controle. As decisões do setor não poderiam ser entregues às forças do mercado, nem às empresas estrangeiras, que tomariam suas decisões de investimento e de precificação com base em suas estratégias internacionais. Com isso, as decisões de investimento, precificação e operações são controladas pelo Estado por meio de suas três principais grandes empresas estatais nacionais: CNPC/PetroChina, Sinopec e Cnooc. Cabe

observar que outras empresas estatais e privadas também atuam no desenvolvimento energético, só que na franja de mercado.

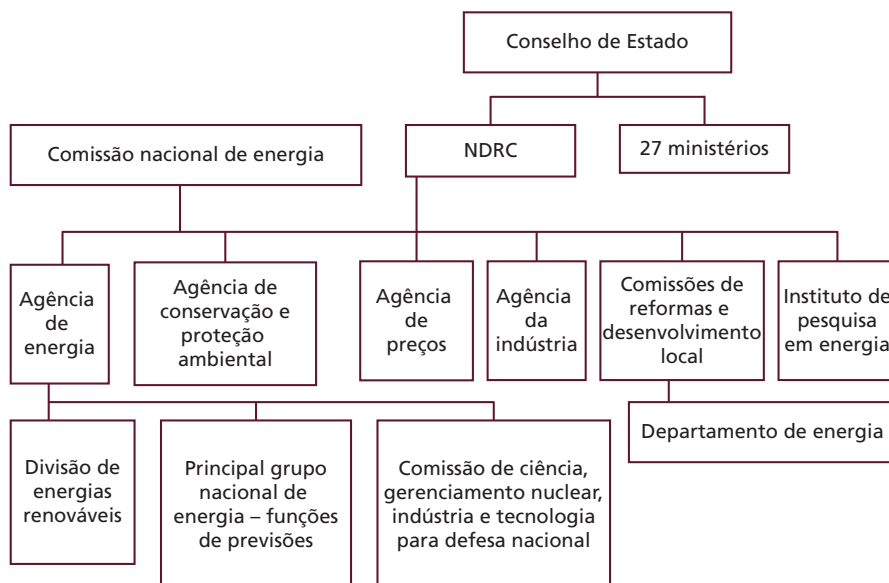
FIGURA 6

Estrutura institucional do setor energético

6A – Antes das reformas de março de 2008



6B – Após as reformas de março de 2008



No segmento *upstream*, a China busca parceiros estrangeiros somente nos casos em que o país não consegue operar por conta própria. A partir do momento em que as empresas estatais chinesas conseguem capturar as tecnologias de que precisam nos processos de parceria, seus interesses migram para áreas tecnologicamente mais desafiadoras como a exploração em águas profundas.

No segmento *downstream* e no setor de gás natural, as empresas estatais estrangeiras são convidadas à China, diferentemente das *majors* provedoras de tecnologia. Ricas em recursos financeiros, estas estatais estrangeiras podem participar do mercado enquanto seus recursos forem necessários. Como discutido, até a década de 1990, as grandes estatais chinesas atuavam de forma segmentada (seja por ramo de produção, seja por divisão geográfica), no entanto, a falta de integração entre elas estava reduzindo a competitividade da indústria petrolífera do país. A estratégia para a entrada da China na OMC e o aumento de competitividade das *majors* pressionaram as suas grandes estatais a se verticalizar (a se preparar para a concorrência internacional), transformando-se em companhias globais com projetos e investimentos rentáveis, não importando mais se fossem em *upstream* ou *downstream*.

Também ocorreu uma nova reestruturação do arcabouço institucional do setor em 2008, como aponta a figura 6. As principais mudanças se referem à incorporação de novas estruturas organizacionais para lidar com a energia nuclear e também construir melhor a ponte da política energética com a defesa nacional e o desenvolvimento da ciência e tecnologia.

O crescimento econômico acelerado, no período de 1978 a 2010, gerou enormes desafios ao setor de energia. Com isso, o governo chinês²⁴ optou por uma política de segurança energética que passou a investir pesadamente em todas as fontes de energias existentes, procurando diversificar a matriz energética e, sobretudo, as fontes (países) fornecedoras de petróleo.

Todavia, as grandes empresas estatais petrolíferas não são meras seguidoras das diretivas do Estado chinês. Por vezes, elas usam seu poder de mercado para influenciar decisões governamentais e gozam de relativa autonomia operacional. A concorrência entre as diferentes estatais petrolíferas (nacionais e locais) parece configurar uma dinâmica de busca de aumento de *market share*. É importante observar que a concorrência doméstica entre as grandes empresas estatais na indústria de petróleo e gás natural na China ocorre muito mais pelo domínio da logística – principalmente pelo transporte (*midstream*), via oleodutos e gasodutos, do petróleo e do gás natural – que do preço. O governo estimula a concorrência

24. Conforme Yergin (2006, p. 71, tradução nossa), "para a China e a Índia, a segurança energética está melhorando suas habilidades de rapidamente se adequar a sua nova dependência dos mercados globais, o que representa uma grande mudança, afastando-as de seu comprometimento com a autossuficiência".

doméstica, mas procura evitar que as grandes empresas estatais petrolíferas concorram externamente pelos campos de exploração e produção de petróleo e gás natural, em uma competição fratricida. Nesse ponto, a eficiência da burocracia fica bastante evidente ao usar toda a máquina do Estado a serviço dos interesses maiores da segurança energética.

O governo intervém nas estatais em suas decisões de precificação e de investimento. A NDRC decide como e quando os preços serão reajustados. Ela é responsável por definir a estratégia nacional de desenvolvimento energético e por discutir e coordenar entre os ministérios assuntos relacionados à segurança e ao desenvolvimento energético. Os procedimentos administrativos são conduzidos pelas diversas agências governamentais, mas as decisões estratégicas são tomadas somente pela Administração Nacional de Energia (National Energy Administration – NEA), que está diretamente ligada ao Conselho de Estado, mas persiste se reportando à NDRC.

O governo tem mudado a responsabilidade sobre as decisões de produção das firmas, permitido o aumento da fração de lucros retidos e as auxiliado de diversas formas, seja com suporte financeiro, diplomático ou político. Os dois últimos se referem mais acentuadamente ao processo de internacionalização das grandes empresas estatais petrolíferas. É interessante notar que o governo estimula a competitividade entre as grandes estatais, mas não pretende fracioná-las, muito menos privatizá-las. Com efeito, elas vêm absorvendo as pequenas estatais locais e/ou as companhias privadas em um processo de concentração industrial que objetiva a obtenção de maiores economias de escala e escopo.

4.1 A interação da política de segurança energética com o aparato regulatório governamental e com as estatais petrolíferas e outras instituições do entorno

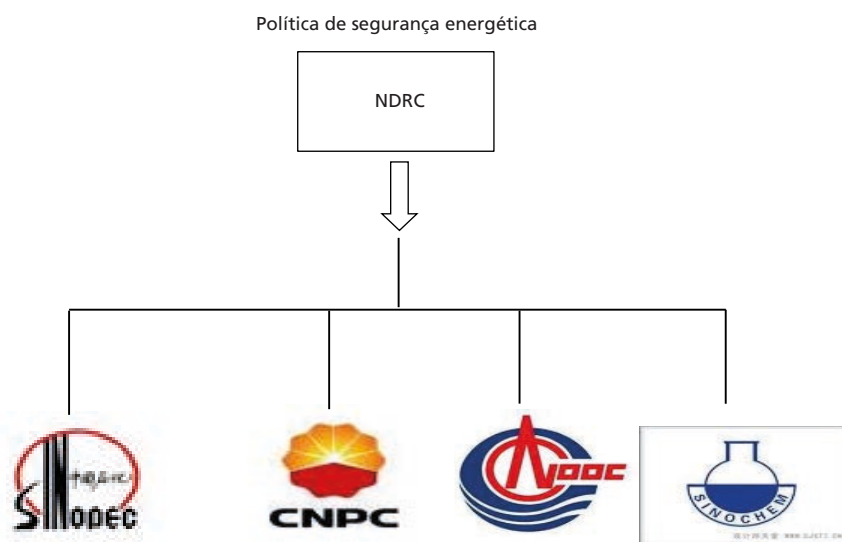
As grandes empresas petrolíferas chinesas foram criadas nos anos 1980 para responder aos desafios da segurança energética, tendo como objetivo, em última instância, que a carência de energia não travasse o desenvolvimento econômico do país. Os planos quinquenais, elaborados pelo Comitê Central do PCC seguindo as diretrizes do Politburo do partido, são sancionados (*rubber stamp*) pelo CNPC, que possui vários partidos políticos, mas hegemonizado pelo PCC (dominância de 70% do CNPC).

Por um lado, as grandes empresas estatais petrolíferas têm autonomia operacional, buscam a geração de lucros, promovem inovações e procuram sempre operar com amplas economias de escala, atuando de forma integrada e operando internacionalmente. Por outro lado, o governo utiliza-se delas para prover energia com preços acessíveis e estáveis (também para não gerar problemas inflacionários). Estas estatais devem

servir de modelo para todo o parque industrial. De certa forma, reedita-se o que ocorreu no nascedouro da indústria petrolífera chinesa, que serviu, nos tempos do maoísmo, de exemplo de sucesso. O governo também oferece às grandes empresas estatais petrolíferas apoio financeiro e diplomático, além de atuar como mediador em caso de disputas e de competições.

A Política de Segurança Energética, por meio dos planos quinquenais, informa ao governo o objetivo principal a ser perseguido, qual seja, a busca de eficiência energética, na tentativa de tornar a matriz energética mais limpa e fomentar o desenvolvimento das energias renováveis, principalmente energia solar e eólica (figura 7). O gerenciamento destas empresas está radicado na estrutura política da China. As metas principais são traçadas pelo governo, mas as táticas e os alvos para aquisições globais são determinados pelas estatais individualmente.

FIGURA 7

Dinâmica da política de segurança energética no setor de petróleo

Elaboração do autor.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota Editorial).

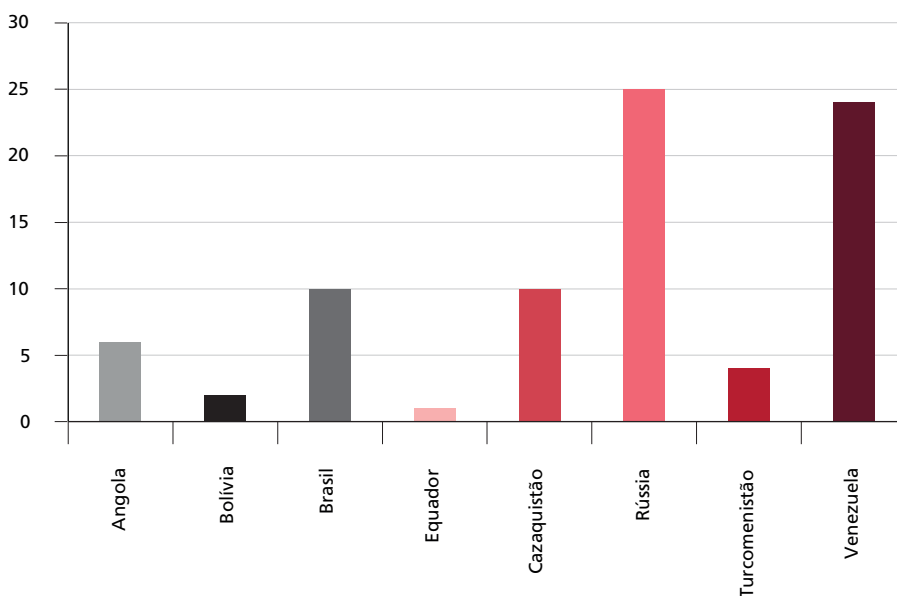
O expressivo acúmulo de reservas internacionais permitiu ao Estado chinês apoiar financeiramente o processo de internacionalização das suas empresas de petróleo. Desde 2002 (embora tenha se acelerado a partir de 2009), as grandes empresas estatais petrolíferas têm contado com significativo apoio dos bancos públicos chineses, especialmente do China Development Bank (CDB) e do China Export-Import Bank (Ceib). Estima-se que foram emprestados US\$ 82 bilhões

para apoiar financeiramente os investimentos das grandes estatais na aquisição de ativos de petróleo e gás natural no exterior.

A maior parte dos financiamentos de longo prazo arrolados no gráfico 13 relaciona-se com investimentos da CNPC no exterior (Jiang e Sinton, 2011). Vale dizer, a geração de contrapartida no fornecimento de petróleo e gás natural para China. Essas operações envolvem as empresas estatais estrangeiras (Kazmunaygas Exploration Production – KMG, Rosneft, Petrobras, Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador – EP Petroecuador, Turkmengaz, Petróleos de Venezuela S.A. – PDVSA, Transneft) ou os governos estrangeiros (Angola e Bolívia).²⁵

GRÁFICO 13

Financiamentos de longo prazo da China para os países de destino
(Em US\$ bilhões)



Fonte: Jiang e Sinton (2011).

5 A ESTRATÉGIA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DAS ESTATAIS PETROLÍFERAS CHINESAS

Com a estagnação relativa da produção de petróleo chinesa a partir da década de 1980 em contraste ao crescimento acelerado do consumo em função do vigoroso dinamismo do PIB a partir de 1978, observou-se um aumento extraordinário das importações. Desta forma, toma curso o processo de internacionalização das estatais

25. O quadro A.1 (apêndice) apresenta de forma detalhada a interação do arcabouço institucional com os agentes econômicos e com as políticas e pesquisas voltadas para a segurança do petróleo na China.

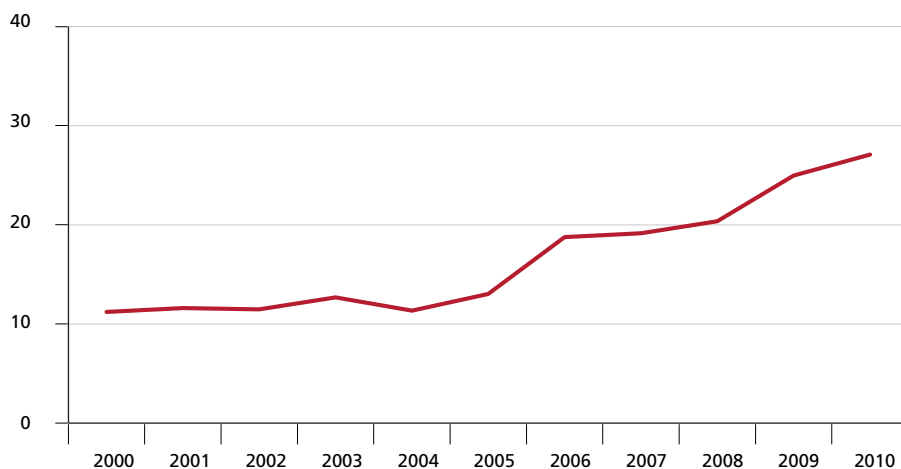
petrolíferas, mediante a aquisição agressiva de ativos de petróleo e gás natural no Oriente Médio, África e América do Sul.

No gráfico 14, pode-se verificar que o processo de internacionalização das grandes petrolíferas chinesas, iniciado no final da década de 1990, tem obtido um grau satisfatório de sucesso ao reduzir o grau de dependência das importações chinesas de fornecedores estrangeiros. Em 2000, a produção destas grandes empresas chinesas no exterior correspondia a 11% das importações de petróleo, aumentando para 27% em 2010.

GRÁFICO 14

Série histórica da participação relativa da produção de petróleo das estatais chinesas no exterior sobre as importações (2000-2010)

(Em %)



Fonte: Jiang e Sinton (2011).

Elaboração do autor.

Embora operem em 31 países, a maior parte do investimento está focada em quatro: Cazaquistão, Sudão, Venezuela e Angola. A internacionalização das grandes empresas estatais chinesas de petróleo constitui o ponto que conecta a política energética – a qual busca uma estratégia de diversificação das fontes supridoras de petróleo e gás natural – com a política externa.

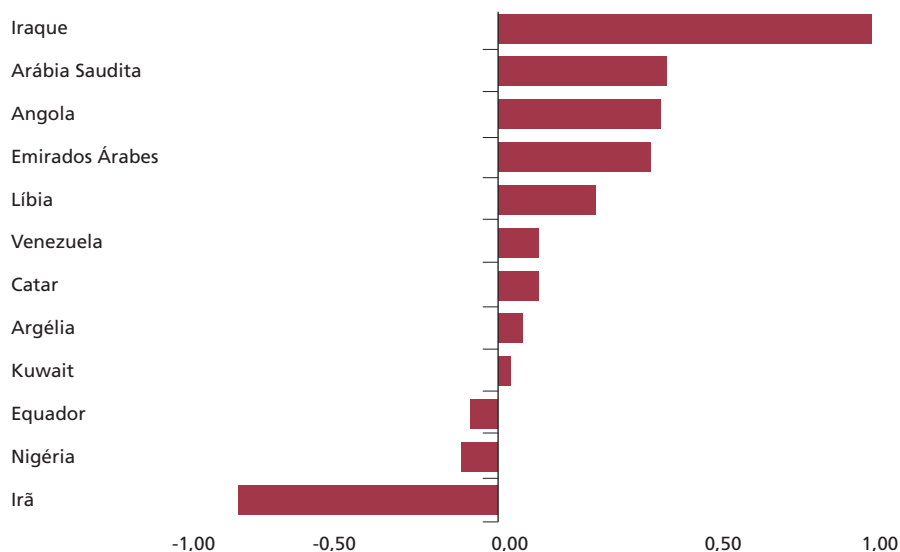
Observando o gráfico 15, apreende-se que a China deve investir no longo prazo principalmente no Oriente Médio. O Iraque, que possui a segunda maior reserva de petróleo no mundo, abriu seus campos de petróleo em 2009. A China, por meio das suas grandes empresas estatais petrolíferas, firmou três contratos de colaboração com as *majors* e com outras companhias estatais estrangeiras para explorar o petróleo iraquiano. A CNPC, juntamente com a British Petroleum

(BP), estabeleceu um contrato de vinte anos para exploração do campo gigante de Rumaila. A mesma CNPC formou uma *joint-venture* com a Total (França) e a Petrolim Nasional Berhad (Petronas, empresa estatal de petróleo e gás da Malásia) para desenvolver o campo de Halfaya. A Cnooc conseguiu um contrato com a Turkish Petroleum para desenvolver o campo de Missan. Apesar da elevada incerteza de natureza geopolítica no Iraque, o custo de produção e o risco geológico são baixos em relação à média mundial.

GRÁFICO 15

Projeção do incremento de capacidade de produção da China no exterior

(Em mbd)



Fonte: Jiang e Sinton (2011).

Também se identifica no gráfico 15 a redução da capacidade produtiva no Irã em função do significativo declínio da produção de seus maiores campos de petróleo e gás natural. Tal declínio foi gerado pelas sanções econômicas e as limitações de acesso à tecnologia impostas por Estados Unidos, Japão, União Europeia e Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010 (Jiang e Sinton, 2011, p. 21). Todavia, a presença chinesa no Irã já era relativamente grande antes das sanções. Por um lado, como as empresas CNPC, Sinopec e Cnooc possuíam vários contratos,

aumentaram-se os custos de saída do país.²⁶ Por outro lado, a China não aderiu às sanções, o que ampliou seu poder de barganha com o governo iraniano.

Pode-se também arrolar a cronologia dos investimentos das grandes empresas petrolíferas chinesas no exterior por companhia. A Cnooc totalizou no período 2002-2010 cerca de US\$ 16 bilhões em inversões no exterior. Os ativos estavam localizados na Ásia, África e América do Sul (tabela 2A). Por sua vez, a CNPC investiu, no período supracitado, aproximadamente US\$ 13 bilhões na aquisição de ativos e empresas de petróleo nos mesmos continentes (tabela 2B). Já a Sinopec concentrou seus quase US\$ 26 bilhões de investimentos em ativos de petróleo e gás natural localizados na Ásia, Europa, África, Oriente Médio e América do Norte (tabela 2C).

TABELA 2

Cronologia dos investimentos no exterior, por estatal

2A – Cnooc (2002-2010)

Data	Ativos	%	US\$ bilhões
2002	Compra de ativos de <i>upstream</i> da Repsol na Indonésia		0,585
2003	Compra de parte do projeto de gás natural da BP em Tangguh na Indonésia	14	0,340
2005	Compra de participação da MEG Energy	15	0,22
2006	Compra de parte da South Atlantic Petroleum da Nigéria	45	2,3
2008	Compra de parte dos ativos da Husky Energy no estreito de Madura na Indonésia	50	0,125
2008	Compra da Awilco	100	2,5
2009	Compra com a Sinopec de parte de um bloco da Marathon em Angola	20	1,3
2010	Compra de parte da Argentinean Oil com ativos na Bolívia, Argentina e Chile	50	3,1
2010	Compra de parte de três blocos em Uganda com a Total	67	Mais que 1,0
2010	Compra de interesses da Eagle Ford Shale em Chesapeake	33	2,16
2010	Aquisição de parte da Pan America Energy da BP	60	2,47

(Continua)

26. De acordo com Jian e Sinton (2011, p. 21, tradução nossa), “as estatais petrolíferas chinesas também fizeram substanciais investimentos no Irã em 2009 e têm uma presença significativa no país. A CNPC assinou um acordo de US\$ 4,7 bilhões para o desenvolvimento da fase 11 do campo South Pars. Além disso, a CNPC e a Sinopec têm outros três contratos para desenvolver campos de petróleo e gás natural no Irã (ver anexo 3 Recentes acordos requerendo substanciais investimentos futuros no Oriente Médio desde 2008). De acordo com a Reuters, a Cnooc está negociando a finalização de um acordo de US\$ 16 bilhões para desenvolver o campo de gás natural North Pars e construir uma planta de GNL. A CNPC está negociando com o Irã um acordo de US\$ 3,6 bilhões para comprar GNL da fase 14 do projeto South Pars. Também está dialogando para explorar e desenvolver reservas energéticas na região do mar Cáspio do Irã. As estatais petrolíferas chinesas são as maiores investidoras da indústria de petróleo e gás natural do Irã”.

2B – CNPC (2002-2010)

(Continuação)

Data	Ativos	%	US\$ bilhões
2002	Compra de seis blocos da Devon Energy Corporation na Indonésia	100	0,585
2004	Compra do bloco 18 do governo de Angola	50	2,0
2006	Compra da Encana para exploração de óleo e oleoduto no Equador	100	1,47
2006	Compra do bloco H no Chade da Swiss Company Cliveden	100	0,48
2009	Compra da maior parte da Singapore Petroleum Company de Cingapura	96	2,0
2009	Compra de ativos no Cazaquistão com a KMG	100	1,7
2009	Compra de ativos no rio Mackay da Athabasca Oil Sands Corporation	60	1,9
2010	Compra com a Shell da Arrow Energy para produção de metano		3,13 com a Shell
2010	Compra da participação da Shell na Syria Petroleum Development	35	Entre 1,2 e 1,5

2C – Sinopec (2004-2010)

Data	Ativos	%	US\$ bilhões
2004	Compra de ativos da First International Oil Corporation do Cazaquistão	100	0,153
2006	Aquisição com a Oil and Natural Gas Corporation Limited de metade da Ominex da Colômbia	25	0,4
2006	Compra de ativos da Udmuntneft da Rússia	46	1,7
2008	Aquisição de parte dos ativos em petróleo da australiana AED Oil Limited	60	0,561
2008	Compra dos ativos da Tanganyika da Síria	100	1,8
2009	Aquisição da Addax da Suíça	100	8,6
2010	Compra de parte da companhia canadense Syncrude da ConocoPhillips	50	4,675
2010	Compra da parte brasileira da subsidiária da Repsol	40	7,1
2010	Aquisição de projeto em águas profundas na Indonésia da Chevron	18	0,68

Fonte: Jiang e Sinton (2011).

Recentemente houve duas inserções chinesas no Brasil. A primeira no pré-sal por meio da participação no leilão de Libra, com aquisição por R\$ 3,0 bilhões de 20% do campo pela CNPC e pela Cnooc. A segunda na compra por US\$ 7,2 bilhões de 40% da Repsol/Brasil pela Sinopec. A parceria estratégica das estatais chinesas com a Petrobras parece ser promissora, pois se fundamenta em uma assimetria de recursos: por um lado, a Petrobras possui o conhecimento geológico dos campos de petróleo *offshore* no Brasil, sobretudo no pré-sal; por outro, carece de recursos financeiros para realizar as grandes inversões necessárias à exploração e produção nestes campos. As grandes empresas petrolíferas chinesas, por sua vez, possuem financiamento governamental com facilidade e têm urgência de garantir segurança no suprimento de petróleo.

6 CONCLUSÕES

Este capítulo procurou mostrar que o processo de industrialização chinês pode ser segmentado em duas grandes fases. Na primeira, ocorrida no período socialista, entre 1949 e 1978, predominaram a industrialização pesada e o consequente aumento da intensidade energética. Na segunda fase, no período pós-reformas econômicas, houve uma mudança no direcionamento da política industrial, no sentido de consolidar a indústria leve com a finalidade de dinamizar as exportações.

Essa mudança estrutural do tecido produtivo, aliada ao aumento da eficiência energética, sobretudo em função de inovações tecnológicas nas indústrias, foi realizada com a introdução e utilização de novos equipamentos e máquinas que consomem menos energia por unidade produzida. Desta forma, observou-se que a intensidade energética diminuiu ao longo do período analisado.

A implantação da indústria de petróleo e gás natural e a evolução do arcabouço institucional regulatório na China partiram de um forte dirigismo dos ministérios (oriundo do período socialista) a fim de evoluir para uma coordenação – cogovernança – dos órgãos de governo com a direção das principais grandes empresas estatais petrolíferas. Dentro dessa evolução, ocorreu uma ampla transformação estrutural na organização industrial do setor de petróleo e gás no país. Originalmente, as grandes petrolíferas chinesas atuavam em segmentos específicos da cadeia de petróleo e gás natural e eram circunscritas a determinadas regiões geográficas. Esse modelo era coerente com a teoria do monopólio natural. A partir da década de 1990, esse padrão alterou-se profundamente, permitindo que elas concorressem entre si em todos os ramos da cadeia e sem limites territoriais definidos, desde que no mercado doméstico. Posteriormente, a estratégia de internacionalização foi coordenada pelo Estado, evitando uma competição feroz por campos de petróleo e gás natural no exterior.

A partir do momento em que a China tornou-se um importador líquido em 1993, a estratégia de internacionalização das estatais tomou curso como parte da política da segurança energética. Esta contou com o apoio de todo o aparato estatal, de modo que a política externa foi profundamente contaminada pelo objetivo de garantir o suprimento de energia.

A despeito de um conjunto de problemas ambientais gerados pelo uso intensivo do carvão na matriz energética, essa foi e deverá continuar a ser por décadas a energia mais usada pela China – dois terços da demanda de energia primária – por três motivos principais: *i)* o baixo custo, se comparado com alternativas energéticas; *ii)* a elevada eficiência; e *iii)* a autossuficiência chinesa nessa energia.²⁷ Além disso,

27. O carvão responde por cerca de 75% da geração de eletricidade. A indústria carbonífera chinesa é dominada por três grandes estatais: Shenhua Group Corporation, com 60% do mercado em 2010; China Coal, com 21%; e Datong, com 19% (Yergin e Roberts, 2004). Esta indústria vem passando por forte processo de concentração industrial para ganhar economia de escala.

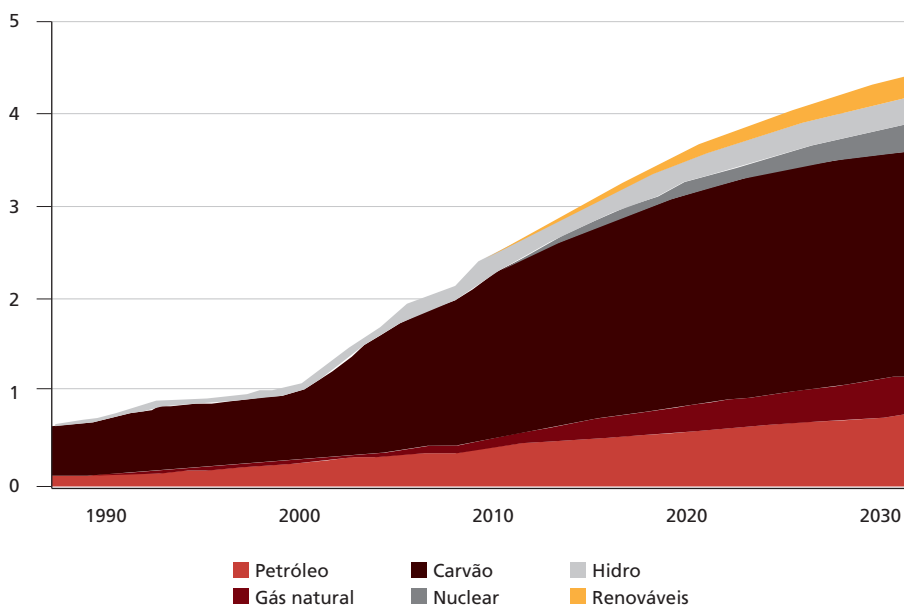
o carvão continuará a ser predominante na matriz energética, não somente em função do preço, mas também porque é a única fonte energética em que a China é autossuficiente.

Ademais, apreende-se pelas projeções da BP (2012a), explicitadas no gráfico 16, que o crescimento chinês continuará intensivo em petróleo, apesar de um padrão mais estável de crescimento da demanda. Embora o setor industrial deva ser o principal responsável por este crescimento, a baixa motorização *per capita*, comparada com países desenvolvidos, representa um gigantesco potencial de expansão.

GRÁFICO 16

Projeção do consumo de energia da China (1990-2030)

(Em bilhões de toneladas)



Fonte: BP (2012a).

Diante disso, os desafios energéticos do futuro são de grande magnitude. No que tange ao petróleo e gás natural, deve-se continuar a estratégia de diversificação das fontes de suprimento e internacionalização das estatais. No tocante à matriz energética, surge a preocupação crescente com o meio ambiente. Estimular as energias renováveis, em especial eólica e solar, tem sido uma preocupação crescente do governo, que se esbarra em questões de difícil superação, dado o custo, a eficiência e a autossuficiência do carvão.

Finalmente, este capítulo procurou examinar o processo de desenvolvimento econômico recente na China, observando as estratégias perseguidas pelo Estado na indústria do petróleo e gás natural. Identificou-se o hibridismo da experiência de um projeto de desenvolvimento que combina um forte dirigismo do Estado na economia – sendo este Estado dominado pelo PCC e não guiado por interesses privados – com a conformação de um ambiente exitoso para a realização de negócios privados.

REFERÊNCIAS

ANDREWS-SPEED, P. China's ongoing energy efficiency drive: origins, progress and prospects. **Energy Policy**, v. 37, n. 4, p. 1331-1344, Apr. 2009.

BP – BRITISH PETROLEUM. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2008.

_____. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2009.

_____. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2010.

_____. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2011.

_____. **Energy outlook 2030**. London: BP, Jan. 2012a. Disponível em: <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/Energy-Outlook/BP_Energy_Outlook_Booklet-2012.pdf>.

_____. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2012b.

_____. **Statistical review of world energy**. [s.l.]: U.S. Securities and Exchange Commission, 2013.

CHEN, S. Marketization and China's energy security. **Policy and Society**, Singapore, n. 27, 2009.

CORRÊA, A. P. **Segurança energética da China**: um estudo das relações entre Estado e mercado com foco na indústria do petróleo e gás natural no período de 1978 a 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

JIANG, J.; SINTON, J. **Overseas investments by Chinese national oil companies**: assessing the drivers and impacts. Paris: OECD/IEA, Feb. 2011. (Information Paper). Disponível em: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/overseas_china.pdf>.

KAMBARA, T.; HOWE, C. **China and the global energy crisis**: development and prospects for China's oil and natural gas. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Pub, 2007.

KONG, B. **China's international petroleum policy**. Santa Barbara: Praeger Security International, 2010.

MADISON, A. **Chinese economic performance in the long run**. 2. ed. Paris: OECD, 2007.

MEDEIROS, C. A. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In*: CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013. v. 2. p. 435-489.

MORAIS, I. N. de. **Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea**. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

NAUGHTON, B. **The Chinese economy**: transition and growth. Cambridge: The MIT Press, 2007.

NBS – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China energy statistical yearbook 2008**. [s.l.]: China Statistics Press, 2008.

_____. **China statistical yearbook 2010**. [s.l.]: China Statistics Press, 2010.

PFC ENERGY – PETROLEUM FINANCE COMPANY ENERGY. **China country profile**. Dec. 2008.

_____. **Downstream monitoring service China refining**. 2010.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROSEN, D. H.; HOUSER, T. **China energy**: a guide for the perplexed. Peterson Institute for International Economics, May 2007. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/rosen0507.pdf>>.

WEI, L. **Oil in China**: from self-reliance to internationalization. Singapore: World Scientific, 2010. (Series on Contemporary China, v. 16).

YERGIN, D. Ensuring energy security. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 2, 2006.

YERGIN, D.; ROBERTS, S. C. **Riding the tiger**: the global impact of China's energy quandary. Cambridge: Cera, 2004.

SITES CONSULTADOS

UNITED STATES CENSUS BUREAU. Disponível em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>>.

WORLD BANK. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/china>>.

APÊNDICE

QUADRO A.1

O aparato institucional da China para a segurança energética em petróleo

Agentes	Instituições	Política e pesquisa em petróleo	Foco da política e pesquisa
Comunidade de planejadores (<i>policy makers</i>) de petróleo	China National Petroleum Company (CNPC), China Petrochemical Corporation (Sinopec) e a China National Offshore Oil Corporation (Cnooc)	Departamento de Estratégia e Desenvolvimento	Oferta da política de petróleo
	Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC)	Instituto de Pesquisa em Energia	Questões relacionadas à demanda de petróleo
	Ministério da Terra e Recursos Naturais	Centro de Pesquisa Estratégica de Petróleo & Gás Natural	Exploração de petróleo doméstica e no exterior
	Ministério da Segurança	Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas	Estoques estratégicos e segurança no transporte
	Conselho do Estado	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento	Soluções de mercado para escassez de petróleo
	Ministério de Assuntos Estrangeiros	Escritório de Diplomacia Econômica e Cooperação, Ministério das Finanças (Ministry of Finance – MOF) e Instituto de Estudos Internacionais	Diplomacia do petróleo
	Academia Chinesa de Ciências Sociais	Programa de estudos do Centro de Pesquisa em Economia da Energia	Estudos sobre segurança do petróleo
Comunidade de planejadores (<i>policy makers</i>) de petróleo	Academia Chinesa de Engenharia		Estudos de engenharia do petróleo
	Instituto de Estudos Internacionais de Xangai		
Comunidade acadêmica	Universidade de Pequim		Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade de Tsinghua	Centro de Estudos da China	Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade de Renmin	Centro de Estudo de Energia	Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade de Nankai	Centro de Estudo Global	Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade do Petróleo da China		Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade de Yun'nan	Instituto de Relações Internacionais	Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
	Universidade de Xiamen	Centro de Pesquisa em Economia da Energia da China	Disseminação do conhecimento sobre segurança do petróleo
Meios de comunicação	Jornais, revistas, publicações na internet, na TV e no rádio		Promoção da conscientização sobre segurança do petróleo

Fonte: Kong (2010).

Elaboração do autor.

DESIGUALDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CHINA: INVESTIMENTOS, SALÁRIOS E RIQUEZA NA ERA DA SOCIEDADE HARMONIOSA

Isabela Nogueira de Moraes¹

1 INTRODUÇÃO

Depois de três décadas e meia de reformas estruturais e de um desempenho econômico extraordinário, a China entrou no século XXI com um balanço social complexo: o mesmo país que reduziu a pobreza com rapidez histórica também ampliou expressivamente os níveis de desigualdade de renda e de acesso a bens públicos. Não é trivial sumarizar os resultados sociais da era pós-Deng. De um lado, são numerosos os trabalhos que comemoram a rápida elevação da renda *per capita*, em conjunto com a redução, na casa de centenas de milhões, no número de pessoas vivendo abaixo de uma linha de pobreza definida por um corte de renda. De outro lado, a piora acelerada da distribuição da renda pessoal tem levado a uma ampla discussão na literatura chinesa e ocidental a respeito da “latino-americanização” distributiva do país. Na China, o coeficiente de Gini de renda pessoal saiu de 0,29, em 1980 – um patamar equivalente ao dos países mais igualitários da Europa Central (igual à Áustria em 2000) –, para 0,474, em 2012, segundo o Escritório Nacional de Estatísticas. Isto está levando a um processo acelerado de formação de grandes fortunas, com o número absoluto de bilionários no país aproximando-se rapidamente do número encontrado nos Estados Unidos – apesar da colossal disparidade de renda *per capita* dos dois países.

Desde a crise financeira de 2008, entretanto, há diversas indicações de que a piora distributiva chinesa estabilizou-se e passa inclusive por uma leve reversão. O hiato urbano-rural começou a ser suavizado; os salários dos mais pobres, sobretudo dos trabalhadores migrantes, cresceram acima do ritmo das remunerações do topo; as remunerações da região Oeste expandiram-se mais rápido que na costa; e o coeficiente Gini oficial recuou levemente após atingir seu pico em 2008. Tem, assim, se proliferado a literatura dedicada a indagar se a China teria chegado ao

1. Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Correio eletrônico: isabela.nogueira@ie.ufrj.br.

topo da sua curva de Kuznets e, principalmente, a investigar quais as causas da suposta melhora distributiva.²

Na primeira década do século XXI, uma série de políticas públicas foram implementadas com o objetivo explícito de aliviar a tensão distributiva. A preocupação do governo central com o aumento das desigualdades sociais aumentou sensivelmente durante a gestão Hu Jintao e Wen Jiabao (2002-2012), e não faltaram motes políticos para deixar marcada esta nova orientação – da *sociedade harmoniosa* à construção de um *interior socialista*. Durante a gestão Hu e Wen, foram criados ou aprofundados: *i*) os programas de promoção do desenvolvimento das regiões Oeste, Nordeste e Centro; *ii*) as intervenções no mercado de trabalho para garantir aumentos consistentes dos salários; *iii*) algumas modestas políticas fiscais pró-pobres; *iv*) os programas de renda mínima; e *v*) os sistemas nacionais de seguridade social e serviços públicos essenciais gratuitos (educação) ou com contribuições compartilhadas (saúde e previdência). Estas novas prioridades programáticas – evidentes, por exemplo, no XII Plano Quinquenal (2011-2015) – compõem perfeitamente com a necessidade de aumento da fatia do consumo no produto interno bruto (PIB). Busca-se, assim, reduzir a fatia relativa dos investimentos e das exportações, e tenta-se assegurar a transição no padrão de crescimento chinês, num cenário de contração da demanda internacional desde a crise.

O primeiro objetivo deste capítulo é discutir a melhora distributiva chinesa nos anos recentes, considerando-se três fatores: *i*) políticas de investimento regional; *ii*) intervenções no mercado de trabalho; e *iii*) mobilizações dos trabalhadores. Um argumento comum na literatura neoclássica³ é que os dois primeiros fatores não tiveram impacto na melhora distributiva, por conta de dificuldades de implementação e ação estatal, sobretudo por causa de imperfeições na regulação dos salários e na garantia de que os investimentos chegassem às regiões realmente mais pobres. Quanto ao terceiro fator, geralmente, a literatura convencional simplesmente ignora o impacto das lutas de trabalhadores na distribuição. Segundo esta literatura, a melhora distributiva seria consequência quase exclusivamente da transição demográfica, que está provocando falta de trabalhadores de chão de fábrica na indústria chinesa, e não da intervenção do Estado ou da mobilização dos trabalhadores. Neste capítulo, refutamos a interpretação exclusivamente focada na demografia e argumentamos que a melhora distributiva tem causas múltiplas

2. Zhang (2014) e Herd (2010) são bons exemplos. Zongsheng Chen e Yunbo Zhou, coordenadores de um grupo de estudos sobre distribuição de renda na Universidade de Nankai, preveem que a China chegará ao topo do *U* invertido de Kuznets no final da década de 2010, o que significaria que as desigualdades seguiriam estáveis por algum tempo para então declinar (Chen e Zhou, 2005). Também Riskin (2007), motivado pelos dados do China Household Income Project (Chip Project), pergunta se o país teria atingido o topo da curva, mas conclui que ainda é muito cedo para prever se a China está se tornando uma sociedade mais igualitária. Finalmente, Saich (2004), referindo-se às suas fontes junto às lideranças do Partido Comunista Chinês (PCC), reporta que a intenção das autoridades centrais é reduzir o índice de Gini nacional para 0,40 até 2020.

3. Para um exemplo recente, ver Li e Sicular (2014).

e diversas, com papel relevante para as políticas de redução da heterogeneidade regional, a regulação do mercado de trabalho e as pressões sociais. Mas tal melhora é possivelmente mais modesta do que normalmente se atribui.

O segundo objetivo deste capítulo é discutir a redução oficial nas desigualdades em paralelo com o processo de formação de grandes fortunas e concentração acelerada da renda e da riqueza no topo da pirâmide social. Na mesma década em que as desigualdades entraram na lista de prioridades das lideranças do PCC, um novo padrão em termos de estratificação social formou-se no país. Trata-se da criação das grandes fortunas, de bilionários cuja riqueza tem sido derivada do processo de urbanização – mediante a expansão súbita da construção civil e do mercado imobiliário –, da apreciação e da apropriação de capital de indústrias correlatas e da expropriação de terras de agricultores. Segundo uma estimativa grosseira – não há estatísticas oficiais disponíveis –, em 2015, o número de bilionários na China chegava a 430, o segundo maior do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos, com 537 bilionários (Hurun Report, 2015). Quinze anos antes, a China tinha zero bilionário; o que significa dizer que esta nova classe do topo, de 0,1% de super-ricos, foi criada durante a década da *sociedade harmoniosa* – e continua crescendo desde 2008 (Wang, 2009; Yu, 2009; China's..., 2009). A formação de uma classe em que “o vencedor leva tudo”, para usar a expressão que os cientistas políticos Hacker e Pierson (2011) cunharam para os Estados Unidos, é uma nova tendência na configuração social chinesa. Ela pode persistir mesmo que se continue a assistir a uma redução do hiato urbano-rural nos próximos anos. Ademais, como as informações deste grupo não são suficientemente captadas pelas pesquisas domiciliares de renda, assim como no Brasil, é bastante razoável supor que a recente melhora distributiva chinesa seria pelo menos minimizada, se não anulada ou invertida, com a inclusão satisfatória deste grupo nas estatísticas de distribuição de renda.

Este capítulo está dividido em seis seções. Após esta introdução, na seção seguinte, vamos apresentar brevemente algumas das evidências mais comuns da melhora distributiva – mas que excluem o comportamento do topo, o 0,1% mais rico que acabamos de mencionar. Na seção três, discutiremos as políticas de dispersão regional dos investimentos, e, na seção quatro, as regulações e as pressões no mercado de trabalho que contribuíram para a melhora salarial. A seção cinco discute a concentração de renda e riqueza no topo. A última seção sumariza nossas conclusões.

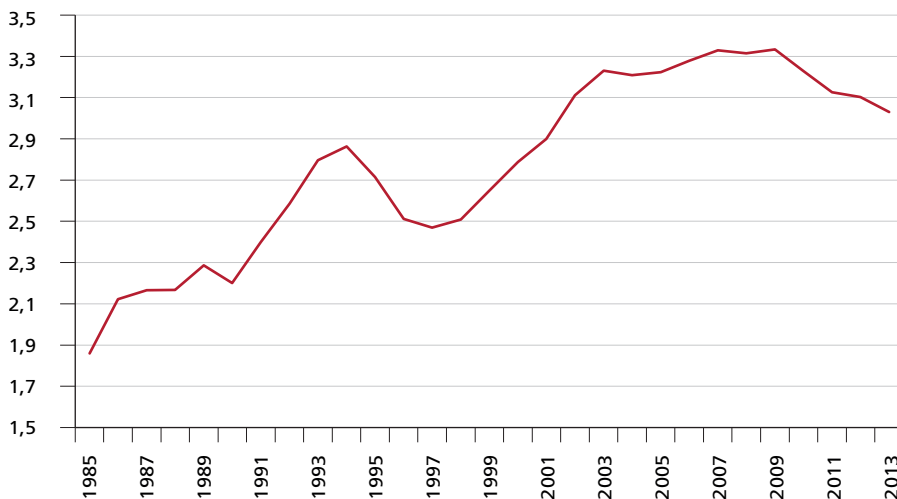
2 A MELHORA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PÓS-CRISE: ALGUMAS EVIDÊNCIAS RECENTES

Desde os tempos de Mao Tsé-Tung, a primeira forte característica da estratificação de renda chinesa está na grande distância que separa residentes urbanos de residentes rurais. O sistema de *hukou* (o registro de moradia que dificulta migrações) contribuiu para evitar a formação de grandes favelas nas cidades chinesas, como é típico em países de renda média como o Brasil ou a Índia, mas solidificou a criação de dois universos de renda e serviços públicos. Esta distância aumentou drasticamente desde meados dos anos 1980 até a primeira metade dos anos 2000. As políticas de preços agrícolas, ainda que tenham tido um impacto muito favorável para reverter tal distância, tiveram vida muito curta (1994-1997). Entre 1985 e 2006, a relação da renda média urbana sobre a renda média rural aumentou de 1,9 vez para 3,3 vezes. A distância urbano-rural permaneceu estável por quatro anos (2006-2009), e finalmente entrou em tendência de queda nos anos recentes, chegando a 3,0 vezes em 2013 – ainda assim, um patamar bastante alto em comparações internacionais (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Distância urbano-rural (1985-2013)

(Relação da renda *per capita* urbana/rural)



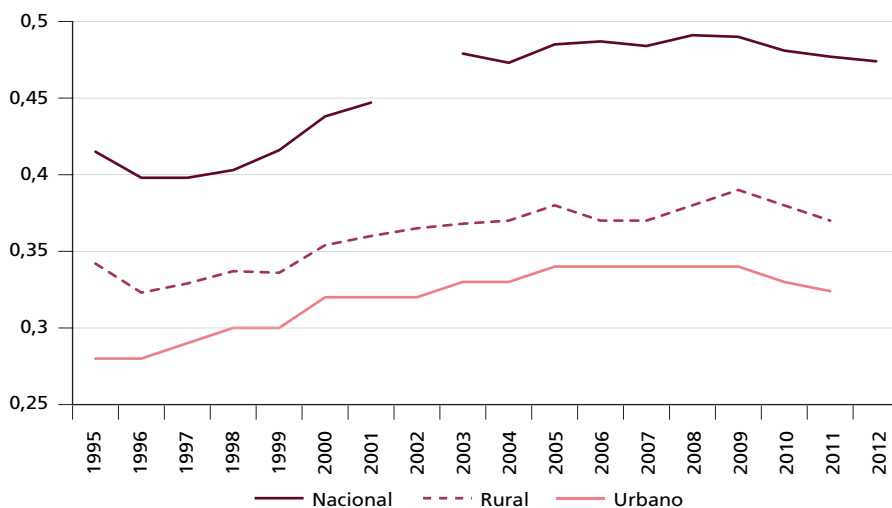
Fonte: National Bureau of Statistics of China (NBS, vários anos).

A estabilização e a subsequente queda na discrepância urbano-rural desde 2006 têm sido celebradas como elemento central da recente melhora distributiva. O coeficiente de Gini nacional para a desigualdade de renda é historicamente muito

mais alto que os coeficientes urbano e rural justamente por conta do efeito desta discrepância. O Gini nacional caiu de seu pico histórico em 2008, de 0,491, para 0,474, em 2012 – ainda internacionalmente alto –, e foi seguido pelo coeficiente rural, que atingiu seu pico em 2009, em 0,39, e recuou para 0,37, em 2011. O coeficiente urbano, por sua vez, seguiu estável entre 2005 e 2009, em 0,34. Em 2011, havia recuado para 0,32 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Coeficiente de Gini chinês para a desigualdade de renda nacional, urbana e rural (1995-2012)



Fonte: NBS (vários anos) – calculado por Ravallion e Chen (2007) até 2001 e pelo NBS nos anos seguintes.

Obs.: Índice não foi calculado entre 2001 e 2003.

A sobreposição entre a crise financeira de 2008 e a queda nos coeficientes de Gini levam a perguntar se a melhora distributiva não seria efeito simplesmente da crise, que teria causado perdas de emprego nas cidades da costa e, desse modo, provocado uma melhora na posição relativa do universo rural não por conta de transformações nas suas condições de vida mas devido à piora na posição do universo urbano. Ainda que o efeito da crise sobre a distribuição de renda chinesa mereça ser mais bem explorado em outra pesquisa (sobretudo do ponto de vista da distribuição funcional da renda, ou da partição entre lucros e salários), não há evidências de que a pequena melhora distributiva nos anos recentes seja resultado de uma deterioração nas condições de vida de determinados grupos ou do aumento do desemprego na costa. Ao contrário, o que chama especialmente atenção na trajetória chinesa nos últimos 35 anos é o fato de que as condições de vida de todos os estratos da população, inclusive do primeiro decil da distribuição, têm melhorado consistentemente, inclusive durante os anos de mais aguda piora distributiva.

Entretanto, um claro efeito da crise foi uma intensificação na dispersão dos investimentos para o interior e no ritmo de aumento dos salários dos estratos inferiores da distribuição. Em grande parte, isto deriva da percepção de que é urgente reequilibrar e reduzir a dependência do padrão de acumulação costeiro. Este é um dos elementos que vamos discutir nas duas seções seguintes.

3 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA E PADRÕES DE INVESTIMENTO

Assim como a piora na distribuição pessoal da renda já tinha sido antecipada pelas lideranças chinesas, com o alerta de que “alguns ficarão ricos primeiro”, também a ampliação das desigualdades regionais foi antecipada pelas lideranças e percebida como um dos resultados inevitáveis da trajetória de modernização escolhida. Já no VII Plano Quinquenal (1986-1990), os planejadores introduziram o conceito de desenvolvimento via degraus (*tidu lilun*), segundo o qual seria necessário concentrar recursos e esforços nas regiões costeiras mais desenvolvidas e utilizá-las como motor do crescimento (Wei, 2000). A premissa era que um país em desenvolvimento, com recursos limitados, deveria concentrar seus esforços de investimento e vantagens fiscais nas regiões mais desenvolvidas, até elevá-las a um novo degrau. Este seria um dos incentivos para a migração de áreas de baixa produtividade para regiões de mais alta produtividade e rendimentos mais elevados. A costa estaria em melhores condições para receber capital estrangeiro, participar do comércio exterior e desenvolver-se nas indústrias leves e intensivas em mão de obra, para as quais já trazia experiência prévia.⁴ A prioridade dada na segunda metade dos anos 1980 ao Sudeste (províncias de Guangdong, vizinha de Hong Kong, e Fujian, vizinha de Taiwan) expandiu-se rapidamente à região do rio Yangtze no início dos anos 1990 (Xangai, Jiangsu e Zhejiang) e para a costa norte (Pequim, Tianjin e Shandong). Segundo o *tidu lilun*, num primeiro momento, os diferenciais de produtividade atrairiam os trabalhadores para as regiões de melhor remuneração (para os degraus mais altos), até que, por fim, os avanços tecnológicos e de produtividade conseguidos nas ilhas modernas transbordariam para as demais regiões.

Ao final de 35 anos de reformas, a escada do *tidu lilun* era altamente desproporcional: os primeiros degraus de cima estavam a uma distância enorme em relação aos degraus intermediários e de baixo. Há um primeiro fosso que separa as províncias que aqui chamamos de ricas daquelas classificadas como *médias-ricas* e, em seguida, um segundo fosso em relação às *médias-pobres*. O salto de renda entre Shandong (última na classificação média-rica) e Jilin (primeira na classificação

4. O contraste mais natural, do ponto de vista de experiências industriais prévias, é com o Nordeste do país (províncias de Liaoning, Jilin e Heilongjiang), que concentrava as indústrias pesadas priorizadas durante o maoísmo. O baixo volume de investimentos recebido no período pós-reformas e a concentração de fábricas obsoletas lhe renderam o título de *cinturão enferrujado* chinês. A fatia do Nordeste na produção industrial caiu de 16,1%, em 1980, para 8,6% em 2002 (Naughton, 2007, p. 333).

média-pobre), por exemplo, é enorme, na casa de RMB 10 mil anuais. E chega a RMB 15 mil a distância entre a última rica (Xangai) e a primeira média-rica (Jiansu).

Em 2013, Tianjin, Pequim e Xangai, três cidades com *status* provincial e população conjunta de “apenas” (para padrões chineses) 60 milhões de habitantes, estavam no topo, com PIB *per capita* entre RMB 90 mil e RMB 100 mil anuais (em preto na figura 1). Nas demais províncias costeiras, de Guangdong até Liaoning, o PIB *per capita* variava entre RMB 56 mil e RMB 74 mil (em cinza escuro na figura 1). A exceção não costeira aqui é a Mongólia Interior, que, em função da combinação do aumento súbito da mineração com a sua pequena densidade populacional, conseguiu PIB *per capita* equivalente ao da costa. Entre os andares inferiores, nas províncias classificadas como médias-pobres e pobres, o PIB *per capita* variava entre RMB 22 mil e RMB 47 mil em 2013 (em cinza claro e sem preenchimento, na figura 1). As províncias (ricas, medias-ricas, médias-pobres e pobres) e seus respectivos PIB's *per capita* estão apresentados na tabela 1.

Galbraith, Hsu e Zhang (2008) fazem uma estimativa da contribuição das províncias para a desigualdade interprovincial na China.⁵ Concluem que a contribuição relativa para as desigualdades nacionais da província de Guangdong – o padrão mais elevado para as manufaturas de exportação da China – atingiu seu pico já em 1994 e, desde então, tem encolhido em termos relativos. Xangai, por sua vez, atingiu seu apogeu entre 2000 e 2001. Desde então, a liderança tem sido de Pequim, seguida da vizinha Tianjin, impulsionadas pelas Olimpíadas de 2008 e pela intensa especulação imobiliária.

5. Usando o índice de Theil e com base na razão entre a média de renda *per capita* de cada província e a média *per capita* nacional.

FIGURA 1
PIB *per capita* por província (2013)

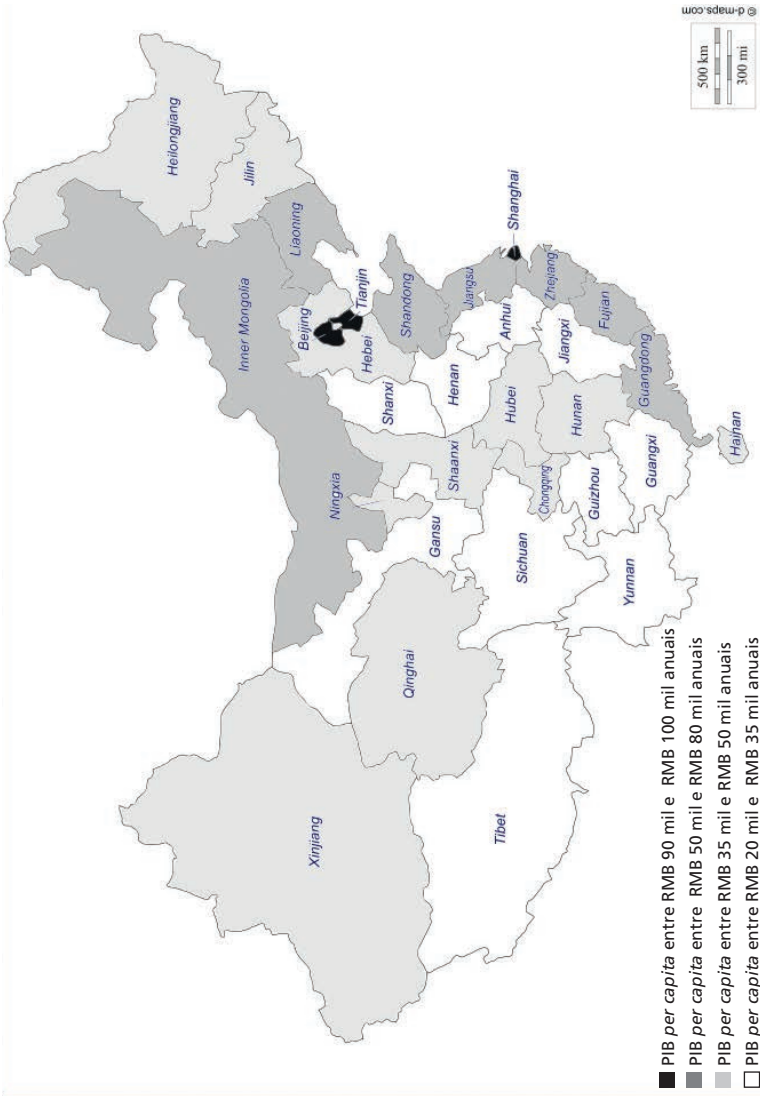


TABELA 1
PIB *per capita* anual por província (2013)
(Em RMB)

Ricas (100 mil-90 mil)	
Tianjin	99.607
Pequim	93.213
Xangai	90.092
Médias-ricas (80 mil-50 mil)	
Jiangsu	74.607
Zhejiang	68.462
Mongólia Interior	67.498
Liaoning	61.686
Guangdong	58.540
Fujian	57.856
Shandong	56.323
Médias-pobres (50 mil-35 mil)	
Jilin	47.191
Chongqing	42.795
Shaanxi	42.692
Hubei	42.613
Ningxia	39.420
Hebei	38.716
Heilongjiang	37.509
Xinjiang	37.181
Hunan	36.763
Qinghai	36.510
Hainan	35.317
Pobres (35 mil-20 mil)	
Shanxi	34.813
Henan	34.174
Sichuan	32.454
Jiangxi	31.771
Anhui	31.684
Guangxi	30.588
Tibete	26.068
Yunnan	25.083
Gansu	24.296
Guizhou	22.922

Fonte: NBS (2014).
Elaboração da autora.

Desde a crise financeira, entretanto, houve mudanças relevantes na distribuição regional e um ajuste expressivo em função do crescimento mais acelerado das províncias do interior. Em 2013, o PIB *per capita* em Tianjin, a província mais rica naquele ano, superava em 4,3 vezes o PIB *per capita* de Guizhou, a província mais pobre. Esta é uma distância ainda muito significativa mas que já foi bem maior, tendo chegado ao pico de 6,8 vezes em 2008. Trata-se de uma redução expressiva na distância entre a província mais rica e a mais pobre num espaço curto de tempo, de meia década. De fato, desde 2008, o PIB *per capita* das províncias do interior cresce a um ritmo significativamente superior ao das províncias da costa. Entre 2008 e 2013, o PIB *per capita* das regiões Centro, Nordeste e Oeste cresceu, em média, 11,4%, 11,7% e 12,0% ao ano (a.a.), respectivamente, contra 8,8% na região Leste (gráfico 3). Grandes polos industriais, como Chongqing, as inúmeras obras de infraestrutura para reconstruir Sichuan, em resposta ao grande terremoto e a nova infraestrutura de transporte e energia, ligando as regiões remotas não só à costa mas também aos vizinhos na Ásia, são alguns dos elementos que vamos discutir na seção seguinte. A mudança distributiva também aparece nas estatísticas de renda *per capita* agregadas regionalmente. A proporção da renda *per capita* da região Oeste em relação à renda nacional subiu de 81,3% em 2007 para 84,2% em 2013, revertendo a longa tendência de queda (gráfico 4).

GRÁFICO 3

Crescimento do PIB *per capita* em quatro macrorregiões – variação em relação ao ano anterior (2008-2013)
(Em %)



Fonte: NBS (vários anos).

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Pequim, Tianjin, Hebei, Shandong, Jiangsu, Xangai, Zhejiang, Fujian, Guangdong e Hainan.

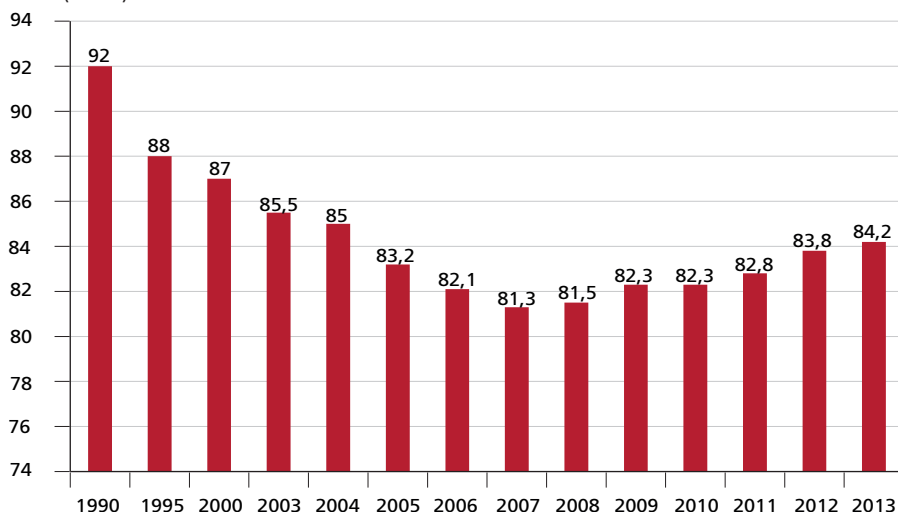
² Liaoning, Jilin e Heilongjiang.

³ Shanxi, Henan, Anhui, Jiangxi, Hubei e Hunan.

⁴ Mongólia Interior, Shaanxi, Ningxia, Gansu, Sichuan, Chongqing, Yunnan, Guizhou, Guangxi, Qinghai, Xinjiang e Tibete.

GRÁFICO 4

Renda *per capita* da região Oeste como proporção da renda *per capita* nacional (1990-2013)
(Em %)



Fonte: NBS (vários anos).
Elaboração da autora.

3.1 Distribuição regional dos investimentos

Duas foram as características principais dos investimentos em ativos fixos nos trinta primeiros anos da era pós-reformas. A primeira foi sua taxa impressionante de crescimento, fazendo-os sair de um nível já alto, de 38,2% do PIB, em 1978, para 48,3% do PIB, em 2011. Tal nível é superior inclusive ao dos demais países do Leste Asiático em suas fases de emparelhamento tecnológico (*catch-up*).⁶ Isto abriu uma ampla discussão na literatura sobre o caráter do padrão de acumulação chinês, se puxado pelas exportações ou pelos investimentos.⁷ Fora a primeira metade da década de 1980, os investimentos em ativos fixos mantiveram-se acima de 35% do PIB nos trinta anos das reformas, e ganharam consistente ritmo de expansão na virada do século. Apesar das discussões sobre o patamar atual dos investimentos ser insustentável em função da fatia crescente dos investimentos imobiliários, das bolhas de preços e da necessidade de incremento do consumo interno, fato é que os investimentos industriais e em infraestrutura continuam

6. A Coreia do Sul sustentou taxas muito altas de investimentos em ativos fixos entre 1990 e 1997, chegando ao pico de 39% em 1991. O pico japonês – investimento de 35%-37% do PIB – foi atingido entre 1970 e 1973, já no final do seu longo ciclo de crescimento econômico (Naughton, 2007, p. 144-145).

7. Ver Medeiros (2009; 2013) para uma revisão da literatura e para o desenvolvimento do argumento a favor do crescimento puxado pelos investimentos.

perfazendo fatias substantivas do investimento total.⁸ Conforme resume Naughton (2007, p. 346-347), nos setores de transporte de longa distância, telecomunicações e energia, um grupo seleto de empresas estatais quase detém o monopólio dos negócios. Estas empresas obedecem a um mandato explícito do governo de garantir o desenvolvimento da infraestrutura nos seus setores e em determinadas regiões, ao mesmo tempo que mantêm grande poder de mercado e uma forte orientação para dar lucro. Boa parte desta lucratividade é investida de volta na expansão dos negócios.

A segunda característica dos investimentos foi a sua concentração na região Leste (costa), em franca oposição à política maoísta de desenvolvimento celular e autossuficiente, que obedecia à estratégia de segurança nacional de evitar aglomerações industriais. Durante boa parte do maoísmo (notadamente entre 1953-1975), a fatia da costa nos investimentos totais ficou em 37%, praticamente igual à fatia do centro. Nos períodos maoístas de maior preocupação com o desenvolvimento do interior, em especial durante o III Plano Quinquenal (1966-1970), os investimentos recebidos pela região Oeste chegaram a ultrapassar as fatias das regiões costeira e central.⁹

O desenvolvimento autossuficiente e descentralizado do maoísmo foi radicalmente invertido a partir das reformas, quando a política de *crescimento via *degraus** falava explicitamente na necessidade de concentração de recursos regionais para favorecer o crescimento acelerado, levando, em fases seguintes, ao transbordamento de recursos para as regiões interioranas. A escolha de cidades e regiões para se tornarem projetos-piloto na recepção de investimentos estrangeiros diretos (IED) era apenas um dos elementos da política de favorecimento da costa, que previa também vantagens do ponto de vista fiscal e do recebimento de investimentos em infraestrutura. A fatia da costa nos investimentos em ativos fixos totais subiu até meados dos anos 1990, chegando a 54% em 1998, contra 17% para a região central e 18% para a região Oeste (gráfico 5). Naquele ano, 23,5% dos investimentos em ativos fixos vieram do orçamento do Estado e de financiamento bancário (igualmente estatal), e 65,3% de recursos próprios das empresas (NBS, 1999).

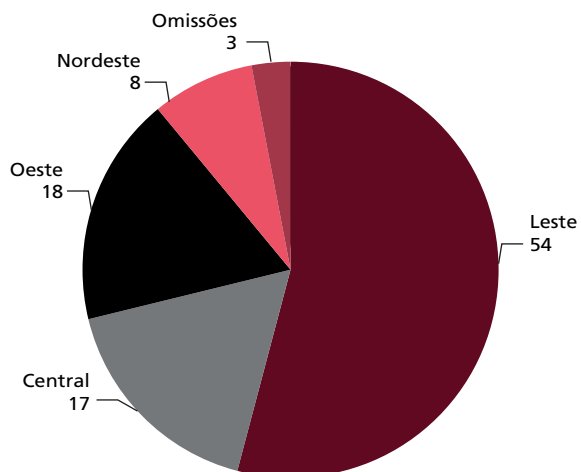
8. Medeiros (2009, p. 9) relata que, em 2006, os investimentos industriais, imobiliários e em infraestrutura perfizeram 72% do investimento total. Deste total, o investimento industrial representou 31%; o imobiliário, 22%; e o em infraestrutura, 19%.

9. Durante o III Plano, como parte da estratégia militar de descentralização industrial, foi dada prioridade para o desenvolvimento de alguma das províncias mais atrasadas do Centro-Oeste (Sichuan, Guizhou, Shaanxi, Gansu, Shanxi, Yunnan, Hubei e Hunan). A partir do IV Plano, o governo central reduziu os investimentos nestas províncias e passou a exigir autossuficiência. Ver Lin e Liu (2006), Wei (2000, p. 70-80) e Ma e Wei (1997) para os dados.

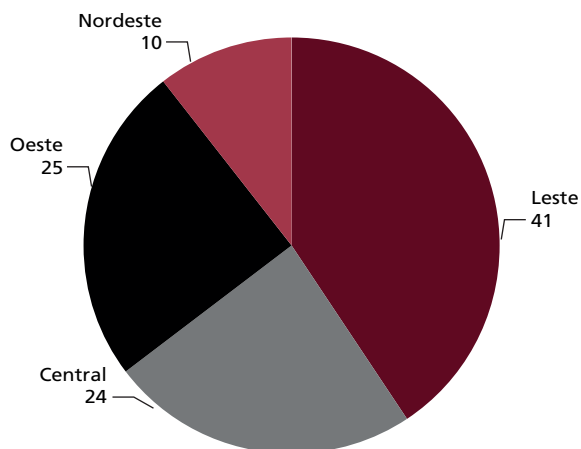
GRÁFICO 5

Fatias das diferentes regiões nos investimentos em ativos fixos (1998 e 2013)
(Em %)

5A – 1998



5B – 2013



Fonte: NBS (vários anos).
Elaboração da autora.

No caso dos IEDs, a concentração na costa foi ainda maior. Em 1996, 85% do IED direcionado à China destinavam-se à costa, e apenas 1% foi investido no Oeste.¹⁰ Em 2008, a costa ainda concentrava 81% do IED destinado ao país, e 5% eram investidos no Oeste.¹¹ Entretanto, os IEDs sempre representaram uma fatia pequena do total dos investimentos nacionais. As fontes estrangeiras chegaram ao pico de 11,8% do investimento total em ativos fixos no país em 1996, para então caírem permanentemente até 2,9%, em 2008. Isto quer dizer que os investimentos estrangeiros nunca representaram uma fatia fundamental do financiamento da modernização chinesa – o que não significa que não tenham sido cruciais para o avanço tecnológico e para o balanço de pagamentos. Em 2008, as principais fontes de financiamento do investimento na China eram os próprios recursos das empresas (78,3%), o crédito doméstico (14,5%) e o orçamento do Estado (4,3%) (NBS, 2009, tabela 5.4). Os investimentos chineses são financiados, basicamente, com recursos nacionais e das próprias empresas.

Isso quer dizer que a concentração dos recursos na costa não é produto apenas da recepção concentrada do IED mas do favorecimento da costa no recebimento dos investimentos totais, inclusive do investimento público. Oficialmente, o investimento público total tem ficado ao redor de 3,2% do PIB desde 2000, na China, contra entre 25% e 30% do PIB de investimentos feitos com recursos das próprias empresas. O que aparece sob a rubrica oficial de investimento público, porém, é muito menor que a fatia sob controle do governo central. As transferências de capital do governo central para as empresas estatais e a influência de Pequim sobre a determinação do investimento em infraestrutura pelas empresas que detêm o monopólio estatal significam que os investimentos governamentais são substancialmente maiores que o sugerido pelo dado oficial (Kuijs, 2006). Ademais, os bancos domésticos também continuam sob controle estatal. Em 2008, excluindo-se os investimentos estrangeiros e aqueles feitos com recursos próprios das empresas – os dados do China Statistical Yearbook, do NBS, não permitem saber qual é a fatia dos investimentos feitos pelas estatais –, a região costeira recebeu 50,7% dos investimentos em ativos fixos, levantados por meio de empréstimos junto aos bancos domésticos e via orçamento estatal (NBS, 2009, tabela 5.5). Este grau de concentração é menor que no caso do IED (a costa recebeu 81% do IED nacional naquele ano), mas ainda dá, também pelo lado dos recursos públicos, vantagem à costa na recepção dos investimentos nacionais.

Políticas importantes de desenvolvimento regional foram lançadas na virada do século no sentido de estimular os investimentos no interior e reduzir o benefício costeiro. De fato, nos anos recentes, a concentração da região Leste tem diminuído,

10. Cálculos de Wei (2000, p. 89). O autor utiliza, entretanto, uma divisão geográfica (Leste, Oeste, Centro) diferente da oficial e daquela empregada neste capítulo.

11. Cálculos próprios com base em NBS (2009, tabela 5.5).

começando a indicar um ajuste. A fatia da região Leste nos investimentos totais em ativos fixos passou a declinar a partir de 2004, mas ganhou muito mais ímpeto depois da crise. Em 2013, a região Leste detinha uma fatia de 41% nos investimentos em ativos fixos nacionais, uma queda de 13 pontos percentuais (p.p.) em relação a 1998. As regiões Centro e Oeste, por sua vez, aumentaram suas participações em 7 p.p. cada uma no mesmo período (gráfico 5).

A mais importante das políticas de desenvolvimento regional, a Iniciativa de Desenvolvimento do Oeste (Xibu da Kaifa), apelidada de Go West, foi lançada em 1999, com o objetivo de reduzir a diferença de renda e de desenvolvimento econômico em geral em relação à costa. O programa tem três eixos fundamentais:

- melhorar a infraestrutura necessária para o aumento da produtividade e a comunicação com outras regiões – em especial transporte, transmissão de energia e gasodutos, e a ligação destes com a costa;
- promover a criação de polos industriais, que, sob a mesma lógica dos *degraus* da costa, depois transbordariam desenvolvimento para o restante da região; e
- atrair investimentos domésticos e internacionais para o desenvolvimento local.

O programa foi seguido, em 2002, pela Go Northeast (para estímulo do Nordeste, o “cinturão enferrujado” chinês), e, em 2004, pela The Rising of Central China, para o desenvolvimento do Centro, todos obedecendo aos mesmos três eixos fundamentais (Herd, 2010, p. 6). Em essência, são programas com forte ênfase para o desenvolvimento da infraestrutura física local.

O mais importante polo da região Oeste foi criado em 1997, ainda antes do lançamento oficial da Go West, quando Chongqing, até então uma cidade de 5 milhões de habitantes, pertencente à província de Sichuan, no Oeste, tornou-se uma municipalidade independente e um dos focos de promoção do desenvolvimento do Oeste. Para tornar-se independente de Sichuan, a municipalidade expandiu-se para uma área total de 82 mil km², hoje do tamanho de uma pequena província (maior que Ningxia e quase do tamanho de Zhejiang), com 31 milhões de habitantes, dos quais cerca de dois terços são moradores com *hukou* rural. Chongqing, hoje, não é uma megacidade de 31 milhões de habitantes, como por vezes se apregoa, mas uma municipalidade com tamanho provincial e população majoritariamente com *hukou* rural, de baixa renda *per capita*. A região metropolitana do município de Chongqing tem vivido uma grande expansão no setor imobiliário, rendendo-lhe comparações com a Chicago do século XIX. Desde a Go West, os secretários-gerais do PCC apontados para Chongqing têm sido escolhidos entre os mais experientes políticos

com carreira nas cidades costeiras ou em instituições centrais, como a National Development and Reform Commission (NDRC) (Donovan, 2006, p. 46-52).

A primeira fase da Go West ia até o X Plano Quinquenal, que terminou em 2005. Ela foi criticada por parte da literatura por focar, em primeiro lugar, a construção da infraestrutura necessária para facilitar o escoamento de recursos naturais (em especial gás natural, petróleo, carvão e minerais) e a transmissão de energia do Oeste para a costa. Reforçava, e não modificava, o caráter dependente e atrasado do interior (Zhao, 2006; Lin e Liu, 2006; Herd, 2010). Durante o X Plano Quinquenal (2001-2005), os investimentos totais da Go West somaram 1,4% do PIB, divididos em setenta projetos diferentes, dentre quais os três maiores – o gasoduto Oeste-Leste, a linha de transmissão Oeste-Leste e a ferrovia Qinghai-Tibete – concentraram um terço do orçamento. Lin e Liu (2006) apontam que 40% do equipamento utilizado em quatro dos maiores projetos vieram da costa. Mesmo os críticos, entretanto, admitem que a qualidade das estradas regionais, em conjunto com os projetos de energia, melhorou significativamente, elevando a formação bruta de capital fixo da região para metade do produto regional bruto ao final do X Plano (Herd, 2010, p. 6).

Até 2007, a proporção da renda *per capita* urbana da região Oeste na média nacional continuava declinando apesar dos investimentos da Go West. Nas zonas urbanas da região Oeste, a renda *per capita* em 2007 representava 81,3% da renda média nacional, contra 92% em 1990 e 87% em 2000, logo após o lançamento do programa, como visto no gráfico 4. Entretanto, em 2008, pela primeira vez desde o lançamento da Go West, a renda do Oeste cresceu em ritmo superior ao da costa, reduzindo, ainda que muito sutilmente, a distância entre uma e outra. A tendência continua até 2013, mas ainda é bastante suave.

Desde que o atual presidente Xi Jinping chegou ao comando do PCC, no final de 2012, o plano de desenvolvimento do Oeste aprofundou sua ambição geoestratégica. Urumqi, capital de Xinjiang, está sendo transformada no principal ponto do cinturão econômico da Rota da Seda. Trata-se de um conjunto de corredores de desenvolvimento promovidos pela China que visam, no curto prazo, conectar a Ásia Central à costa chinesa e assim garantir o fornecimento de gás, petróleo e minérios para o país, além de abrir novos mercados e caminhos para escoar produtos chineses. A ideia é conectar o Oeste chinês não apenas à costa mas fundamentalmente ao restante da Ásia, e ampliar sua presença continental. No longo prazo, o objetivo da Rota da Seda é extremamente ambicioso e deve promover mudanças radicais para o Oeste chinês e para toda a Ásia Central. Planeja-se criar um amplo conjunto de infraestruturas terrestres (rodovias e trens de alta velocidade) que cheguem até o Oriente Médio e a Europa, cortar alguns milhares de quilômetros da tradicional rota marítima que conecta a costa chinesa e o Ocidente, e, assim, expandir o poderio chinês pela Ásia. O plano conta com

um recém-criado braço financeiro para ajudar a financiar as operações, o Asian Infrastructure Investment Bank (Aiib), iniciativa de Pequim, que de saída aportou US\$ 40 bilhões no banco (Miller, 2014).

A Go West e programas similares, entretanto, vieram acompanhados de fortes contradições e tensões. O desenvolvimentismo em grande escala, imposto de “fora” (por Pequim) e sem envolvimento da população local, característico do processo chinês, tem aprofundado assimetrias (sobretudo étnicas) e tem sido questionado do ponto de vista da sua eficácia para reduzir a pobreza nas regiões rurais. Um caso que tem ganhado notoriedade é o de Yunnan, uma província pobre no Sudoeste que tem registrados taxas muito elevadas de crescimento graças à Go West, mas que tem desapontado do ponto de vista do ritmo de redução da pobreza. O exemplo de Yunnan foi recentemente contraposto ao da província vizinha, e igualmente pobre, Guizhou, que tem registrado taxas mais modestas de crescimento, mas um expressivo sucesso na redução da pobreza (Donaldson, 2011). Yunnan transformou-se no modelo mais avançado das intervenções da Go West, especialmente por meio das modernas rodovias que conectam a capital da província aos países do Sudeste Asiático (Vietnã, Laos e Mianmar), transformando-a em um centro de exportação de produtos chineses. Note-se que, nestas rodovias modernas, os usuários rurais locais, com seus tratores e bicicletas, não podem transitar (Ploeg, 2015). A vizinha Guizhou, por sua vez, tornou-se notória pela construção de infraestrutura rural conectando os produtores e expandindo o mercado intraprovincial. Da mesma forma, a propriedade das minas de carvão segue igual padrão – em Yunnan são controladas por grandes investidores de fora, ao passo que em Guizhou o sistema de empresas de vilas e municípios coletivas (*township and village enterprises* – TVEs) foi mantido. São trajetórias de desenvolvimento diferentes ambas com forte apoio do estado, mas com controle distinto da propriedade e uma relação muito diferente da infraestrutura com o extrativismo, a integração regional e a população local.

Os conflitos com a minoria mulçumana uighur, originária de Xinjiang, no extremo Oeste, também cresceram fortemente desde o início da Go West, e ondas de violência e atentados terroristas tornaram-se cada vez mais frequentes. O plano de modernização, como é típico na China, não dispõe de nenhum tipo de método participativo, nem ao menos consultivo, com a população local. Os melhores postos de trabalho têm sido reservados à etnia han, majoritária na costa, que está formando uma casta de privilegiados étnicos na região. A migração de hans para Xinjiang também tem sido intensa, e os uighurs não são mais a principal etnia da província pela primeira vez na sua história. Os uighurs têm protestado contra a crescente discriminação étnica e contra a supressão de práticas religiosas, além de

viverem sob intenso controle policial.¹² E, evidentemente, não contam com o apoio estrangeiro reservado às minorias tibetanas budistas.

Em resumo, as políticas de promoção do desenvolvimento do interior começaram a apresentar resultados do ponto de vista do incremento da renda *per capita* da região Oeste, sobretudo a partir de 2008, contribuindo para reduzir a distância entre interior e costa. No entanto, uma discussão qualitativa sobre quais classes sociais e grupos étnicos controlam o padrão de investimentos estabelecido, e dele se beneficiam, é obrigatória, constituindo um amplo campo para pesquisas futuras.

4 A EVOLUÇÃO DOS SALÁRIOS E A MELHORA DISTRIBUTIVA

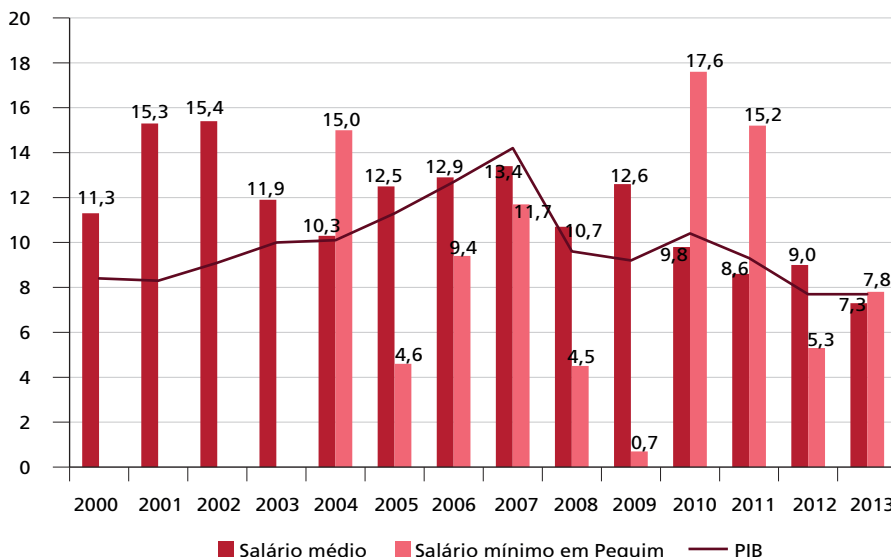
O rápido crescimento dos salários dos trabalhadores, acima do ritmo de crescimento do PIB, está entre as principais transformações pelas quais a China passou na última década. Entre 2000 e 2013, o crescimento real dos salários médios na China foi, em média, de 11,5% a.a., contra expansão média anual de 9,8% do PIB no mesmo período (gráfico 6). A tendência começou antes da crise e segue depois dela, ainda que com menos ímpeto. Em um contexto no qual os salários vão muito mal nos países desenvolvidos, o desempenho chinês tornou-se especialmente marcante. Segundo o mais recente relatório global de salários da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o papel positivo da China tem sido central para elevar as estatísticas globais sobre salários (ILO, 2015, p. 5). O país respondeu sozinho por cerca de metade do crescimento global dos salários em 2012 e em 2013. Em termos absolutos, em 2012, a média dos salários nos Estados Unidos era três vezes maior que na China em paridade do poder de compra (PPC), mas a distância vem se reduzindo sistematicamente desde 2000.

O crescimento dos salários, na média, veio acompanhado de uma regulação mais forte do mercado de trabalho chinês e de aumentos igualmente expressivos do salário mínimo (SM). Na China, o SM nasceu em 1994, mas era praticamente ignorado nacionalmente. Foi em 2004 que o Ministério do Trabalho e da Seguridade Social lançou pesadas regulações a fim de, explicitamente, tentar utilizar o SM como forma de aliviar as desigualdades no mercado de trabalho e melhorar a distribuição de renda nacional (Chen, 2009). Definiu-se, em 2004, uma política de reajuste que passou a elevar o SM pelo menos a cada dois anos, segundo três métodos distintos, escolhidos pelas próprias províncias: *i)* gastos *per capita* mínimos estimados para um determinado quintil de famílias de baixa renda; *ii)* coeficiente de Engle, que mede a proporção dos gastos com alimentação em relação aos gastos totais; e *iii)* padrão internacional de 40% a 60% do SM em relação ao salário médio.

12. Ver, por exemplo, Mackinnon (2012).

GRÁFICO 6

Crescimento do PIB, do salário médio real e do salário mínimo real em Pequim – variação em relação ao ano anterior (2000-2013)
(Em %)



Fonte: NBS, para salários e PIB. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/english/>>. ILO Global Wage Database, para salários. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilostat/GWR>>. World Bank Data, para PIB. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Obs.: O salário mínimo em Pequim, originalmente no valor nominal, foi deflacionado pela autora utilizando-se o índice de preços ao consumidor do município.

O elemento fundamental da política de SM no país é o elevado grau de descentralização e, com isso, a sua forte variação nacional. Cada província define não só os reajustes a cada dois anos mas dispõe também de gradações de SMs segundo o nível de desenvolvimento regional – em algumas províncias, como Guandong, a variação intraprovincial chega a 80%. Em 2014, os SMs variavam de RMB 1.820 a RMB 830 por mês, dependendo da província (Zito, Yao e Chen, 2014).

Não há, portanto, um cálculo nacional do crescimento do SM. A base de dados da OIT fornece apenas os números de Pequim – 9,0% a.a. entre 2004 e 2013, em termos reais (gráfico 6) –, cujo SM tem crescido abaixo da média nacional. Por sua vez, o China Labour Bulletin mostra crescimento médio anual de 22% para o SM nacional entre 2010 e 2012, em termos nominais. Entretanto, estes dados estão inflados, porque registram apenas a média de crescimento das províncias que concederam aumento, sem descontar o efeito negativo das províncias que não reajustaram seu SM. O único ano para o qual o China Labour Bulletin oferece um cálculo verdadeiramente nacional (incluindo províncias que não deram aumento) é 2014, apontando para uma forte desaceleração no ritmo de expansão do SM. Naquele ano, o SM cresceu 6,2% em termos reais na média nacional.

O efeito do SM sobre a remuneração dos trabalhadores migrantes começou a surgir na segunda metade dos anos 2000. Pesquisa de Du e Pan (2009), com dados entre 2001 e 2005, havia detectado que os salários dos trabalhadores migrantes aumentaram apenas 1,4% a.a. em termos reais em cinco cidades (Xangai, Fuzhou, Wuhan, Shenyang e Xian), um período no qual a regulação do SM ainda era frouxa. A partir de 2006, a literatura começa a reportar aumentos substantivos nos salários dos trabalhadores migrantes, algo na casa de 10% a.a. em termos reais (Knight, Quheng e Shi, 2010). Isto ganha impulso especialmente a partir de 2010, quando a política de aumento do SM descola do comportamento dos salários médios e cresce acima deles.

No primeiro semestre de 2010, a China ingressou na sua primeira grande onda de greves nacionais desde a fundação da República Popular da China (RPC). Foram dois meses, com paralisações em fábricas da Honda, da Toyota, da Mitsumi e da Merry (além de seus fornecedores), em algumas das principais cidades industriais do Sudeste (Guangzhou e Zhongshan), Nordeste (Tianjin) e Centro (Wuhan) da China. O balanço impressiona: na maior parte das fábricas paralisadas, os aumentos salariais ficaram entre 15% e 25% em termos nominais – chegaram a 33% na fábrica da Foxconn em Shenzhen, onde, em vez de greves, houve episódios de suicídio entre trabalhadores (Nogueira, 2010).

As mobilizações continuaram nos anos seguintes e elevaram-se mais uma vez em 2014. A maior delas aconteceu em Dongguan, no sul da China, quando a paralisação chegou a envolver 43 mil trabalhadores, a maior da história da China pós-reformas. A greve em seis das fábricas de sapatos da taiwanesa Yue Yuen (fornecedora da Nike e da Adidas) também chamou atenção, porque não foi por salários mas por direitos sociais. A greve eclodiu quando os trabalhadores descobriram que a empresa não vinha pagando suas contribuições à previdência conforme a lei. Em vez de pagar suas contribuições para o fundo previdenciário dos trabalhadores de acordo com o salário efetivo (RMB 3 mil por mês na época), a empresa limitara-se a pagá-las conforme o salário de base (RMB 1.800), que exclui horas extras e bônus. Após repressão policial, na forma de prisões e intimidações, a greve terminou com parte das demandas atendidas: a empresa passou a fazer a contribuição correta apenas a partir de 2014 e não depositou as contribuições passadas, um problema sobretudo para os trabalhadores mais antigos (As novas..., 2014).

As greves levantaram o debate sobre a emergência de um novo movimento trabalhista na China, que venha a fazer pressões periódicas sobre empresas e governo nas disputas salariais. De fato, as greves não foram, em nenhum dos casos, organizadas pela All-China Federation of Trade Unions (ACFTU), o monopólio do sindicalismo no país. Controlada pelo PCC, a ACFTU tem 1,7 milhão de unidades de representações em empresas e municípios, e tenta, ao mesmo tempo,

intermediar conflitos, proteger alguns direitos dos trabalhadores e garantir o controle do PCC sobre o movimento trabalhista. Desvinculados do sindicalismo “chapa-branca”, os grevistas de 2010 e 2014 desenvolveram organizações próprias e foram para as negociações coletivas com representações diretas, durante as quais qualificavam os representantes da ACFTU presentes de desnecessários e traidores (Nogueira, 2010). Entretanto, como a formação de organizações independentes do PCC é vetada, nenhum coletivo ou novo sindicato emergiu das mobilizações. As greves continuam sendo auto-organizadas, e os trabalhadores usam as redes sociais para mobilizar uns aos outros. Individualmente, buscam a todo custo evitar que suas figuras apareçam como lideranças dos protestos, para evitar retaliações (As novas..., 2014).

4.1 Salários e seus efeitos no meio rural

O aumento dos salários está sendo transmitido ao mundo rural, onde a pobreza está concentrada, e vem contribuindo para reduzir a discrepância com o universo urbano que discutimos anteriormente (gráfico 1, na seção 2). Os salários têm crescido de maneira especialmente forte entre famílias registradas como rurais. Em 2012, pela primeira vez, os salários responderam por uma fatia equivalente à obtida com atividades efetuadas no âmbito familiar (agricultura, pecuária, serviços rurais) na renda *per capita* rural (gráfico 7). O mecanismo de transmissão se dá especialmente por meio do trabalhador migrante temporário, que tem renda nas zonas urbanas, mas mantém forte vínculo com o meio rural (além do próprio *hukou* rural). A população migrante, entretanto, é notoriamente sub-representada nas pesquisas domiciliares por conta de problemas nas categorias e nas amostras. Desde 2013, o Escritório Nacional de Estatísticas desenvolveu um novo e louvável método para suas pesquisas domiciliares, justamente para captar melhor a renda e as condições de vida da população migrante. Ainda que os futuros dados não sejam inteiramente comparáveis às séries anteriores, a mudança deve melhorar a representação, nas estatísticas nacionais, da população migrante – atualmente na casa de 250 milhões de pessoas, incluindo temporários e permanentes, ou aqueles que permanecem todo o tempo nas cidades. No entanto, nos dados disponíveis no gráfico 7, apenas trabalhadores que obtêm sua renda nas zonas urbanas mas passam cerca de metade do ano nas zonas rurais ou gastam a maior parte dos seus recursos na residência rural de origem, estão representados no aumento salarial registrado. Esta população migrante temporária, é importante destacar, está nos mais baixos decis na distribuição de renda urbana, ocupando os postos de trabalho de pior remuneração nas cidades. O crescimento em torno de 14% a.a. em termos nominais de sua renda derivada dos salários entre 2001 e 2012 – e com ainda mais ímpeto desde 2005 (gráfico 7) – é um forte indicador de melhora distributiva.

O governo central também deu início a mudanças importantes na política fiscal no sentido de buscar promover mais equidade entre zonas rurais e urbanas, e aliviar os impostos sobre agricultores, uma forma de reagir à escalada nos conflitos sociais no interior do país (Tao e Qin, 2007). Já em 2005, o dado oficial de manifestações (os “incidentes de massa”) chegara a 87 mil episódios, alguns dos quais com confrontos policiais e mortes registradas pela imprensa chinesa. O governo admitia explicitamente que os problemas sociais no campo comprometiam a construção da *sociedade harmoniosa* e eram um dos maiores testes para a capacidade de governança do PCC.¹³ Foi neste contexto de crescentes manifestações no interior que tiveram início, em 2002, as políticas experimentais em vinte diferentes províncias, a fim de, gradualmente, reduzir os impostos sobre a produção agrícola.¹⁴ Em paralelo, os nove anos de educação compulsória tornaram-se gratuitos nas zonas rurais em 2007, e criou-se um seguro de saúde coletivo para o campo, que começou a funcionar em 2003. Em 2006, três anos antes do cronograma, o governo central anunciou a extinção do imposto agrícola,¹⁵ um dos pilares da construção do “interior socialista”.

O impacto sobre a renda do agricultor, especialmente entre os estratos mais pobres, foi relevante. Pesquisa do Centro para Políticas Agrícolas da China realizada em 2005, referida por Tao e Qin (2007), mostra que, na média, os impostos e as taxas pagos pela população rural caíram de RMB 145 em 2000 para RMB 72 em 2004. O sistema tornou-se menos regressivo e teve os resultados mais sensíveis no incremento da renda dos grupos inferiores da estrutura distributiva. Em 2000, antes da reforma, os impostos rurais representavam 17,3% da renda bruta dos agricultores entre os 25% mais pobres, ao passo que, entre os 25% mais ricos, os impostos rurais consumiam apenas 3,7% da renda. Após a reforma, em 2004, com a extinção do imposto sobre a agricultura e outras taxas, os impostos rurais entre as famílias entrevistadas representavam, respectivamente, 3,5% e 1,9% da renda destes dois grupos (Tao e Qin, 2007).

13. A sexta sessão do XVI Congresso do PCC, em 2006, publicou a resolução *Major Issues Regarding the Building of a Harmonious Socialist Society*, segundo a qual os incidentes de massa eram um dos principais desafios para a sociedade harmoniosa. No mesmo ano, editorial da Xinhua, agência de notícias oficial, afirmava que as causas dos protestos eram os problemas sociais, e que a violência policial deveria ser evitada. “China is harmonious and stable in general, but it is undergoing profound changes in social and economic structures with many destabilizing factors. The number and scope of mass incidents have become the most outstanding problem that seriously disturbs social stability. The mass incidents reflect the various social conflicts and problems popping up at the crucial stage of China’s reforms. The prevention and proper handling of mass incidents is a major test for the CPC’s governing ability (...). The Party should put priority to solving the problems and difficulties of laid-off workers, land-lost farmers, emigrants from the Three Gorges Dam area, migrant workers, and the poor in both urban and rural areas. (...) Local governments and CPC committees should stay cautious in deploying police force, using weapons and exercising forceful measures in handling mass incidents, to avoid improper force use that will intensify conflicts and aggravate the situation” (China..., 2006).

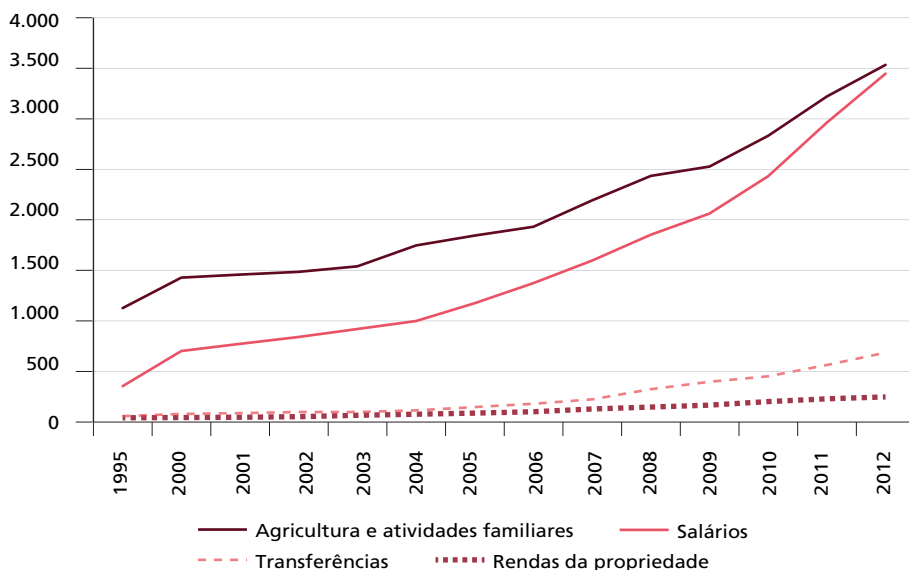
14. Em 2004, os programas-pilotos em Heilongjiang e Jilin, no Nordeste, aboliram totalmente os impostos sobre a agricultura, ao passo que em outras onze províncias foram propostos cortes expressivos, ao redor de 3 p.p. No mesmo ano, o primeiro-ministro Wen Jiabao anunciara que a extinção total do imposto levaria, no máximo, cinco anos. Na verdade, foram apenas dois. Ver Tao e Qin (2007) para detalhes.

15. Na época, a imprensa chinesa festejou a abolição de um imposto de 2.600 anos. Ver China... (2005) e China abolishes... (2006).

GRÁFICO 7

Renda rural líquida, segundo suas fontes (1995-2012)

(Em RMB)



Fonte: NBS (vários anos).

Do ponto de vista distributivo, há evidências de que o aumento dos salários tem beneficiado, em primeiro lugar, trabalhadores mais pobres, entre os quatro primeiros decis da distribuição, muitos deles trabalhadores migrantes e com vínculos com o meio rural, contribuindo assim para uma melhora distributiva. Desde 2014, o Escritório Nacional de Estatísticas passou a divulgar dados de renda combinando informações das zonas urbanas e rurais, e a consultoria Gavekal Dragonomics ampliou o cálculo para anos anteriores.¹⁶ A partir de 2004, a renda dos 20% mais pobres já começava a ganhar impulso, e sua taxa de crescimento começava a se aproximar da taxa dos estratos superiores de renda. Entre 2009 e 2014, vale notar, a taxa de crescimento da renda dos 40% mais pobres superou a taxa de crescimento dos 20% mais ricos pela primeira vez para este tipo de dado (gráfico 8). Também a renda dos 40% intermediários cresceu mais rápido que a dos mais ricos no mesmo período. Este tipo de dado corrobora a tese de que a desigualdade estaria diminuindo, ainda que as diferenças absolutas continuem sendo elevadas: a média da renda *per capita* do grupo dos 40% mais pobres era de RMB 6.757 por ano em 2014, contra RMB 20.725 para os 40% intermediários e RMB 48.185 para os 20% do topo (Cui, 2015). Entretanto, estes dados têm uma grande limitação: a renda do 1% mais rico não é bem captada pelas pesquisas

16. Ver Cui (2015) para uma discussão metodológica.

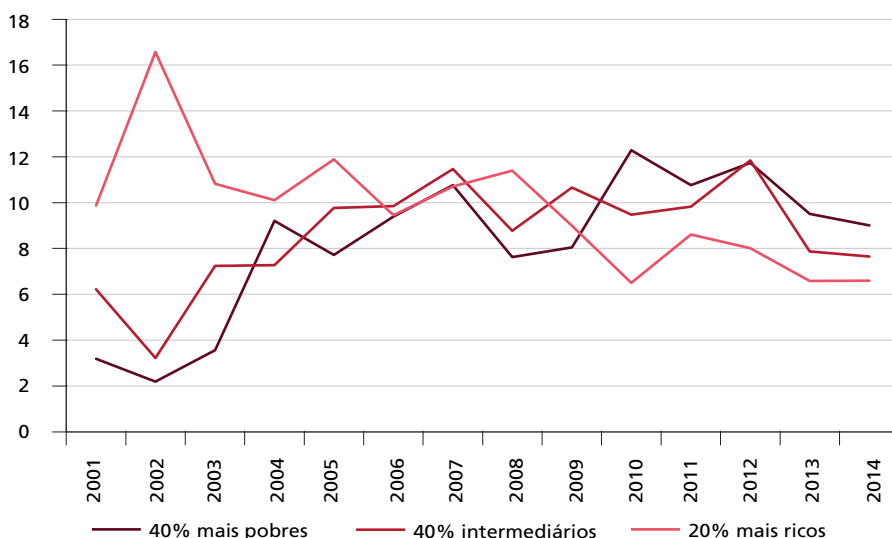
domiciliares do Escritório Nacional de Estatísticas, conforme vamos discutir na seção seguinte.

Apesar disso, assim como nos países desenvolvidos, a produtividade tem crescido muito mais rápido que a expansão dos salários na China. Com isso, a fatia dos salários na renda nacional esteve em queda durante toda a década da *sociedade harmoniosa* – e tem continuado até os dados mais recentes (gráfico 9). Segundo Das e N'Diaye (2013), o elevado crescimento da produtividade e o contínuo excedente de mão de obra vindo das zonas rurais fizeram com que os lucros crescessem ainda mais rápido que os salários até 2011, não indicando reversão no quadro distributivo do ponto de vista da distribuição funcional – ou da partilha entre lucros e salários.

As indicações de que houve uma suave melhora na distribuição da renda na China também se enfraquecem quando se observa o processo de concentração de riqueza no mesmo período. A formação de grandes fortunas – associada especialmente à fase expansiva da construção civil, à especulação imobiliária, à expropriação de terras rurais e à ampliação do mercado de capitais – não é bem captada pelas estatísticas de renda e salário que observamos antes. É este processo de formação de grandes fortunas que iremos discutir na seção seguinte.

GRÁFICO 8

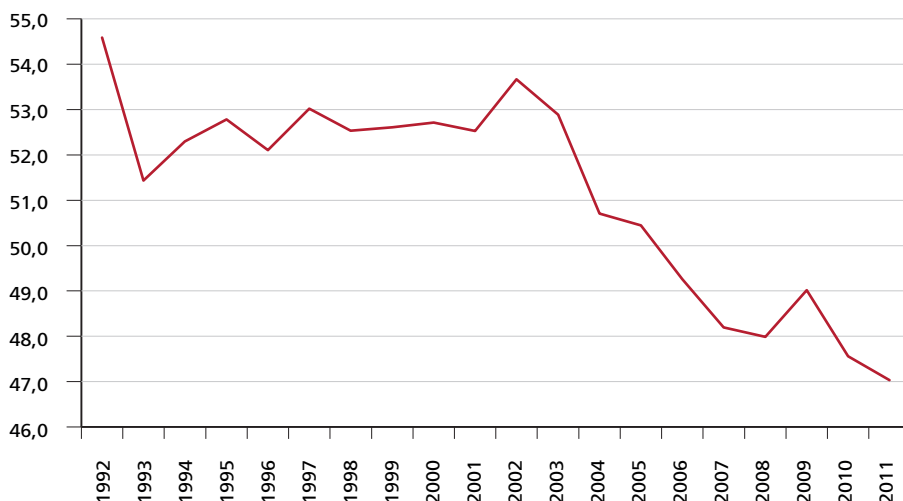
Crescimento da renda real *per capita*, por grupos – variação em relação ao ano anterior (2001-2014)
(Em %)



Fonte: NBS (vários anos) e Gavekal Data/Macrobond – disponível em: <<https://www.macrobond.com/index.php/data>>.
Obs.: Inclui moradores urbanos e rurais.

GRÁFICO 9

Fatia dos salários na renda nacional (1992-2011)
(Em %)



Fonte: NBS (vários anos) e ILO (2015).

5 RIQUEZA E CONCENTRAÇÃO DE CAPITAL

Assim como para a maior parte dos países, a concentração de riqueza na China é mais aguda que a concentração de renda. Em um dos poucos estudos sobre concentração da riqueza na China, Meng (2007) calcula que o coeficiente de Gini para a riqueza estava em 0,50 em 2002, contra 0,40 para a renda, utilizando dados do Chip Project. A constatação da autora é que a média de crescimento da riqueza tem sido muito maior que a da renda (cerca de três vezes maior no período analisado). Entre 1995 e 2002, a renda *per capita* real cresceu 8,8% a.a. nas zonas urbanas, ao passo que a riqueza aumentou 27% a.a., entre 1995-1999, e 22%, entre 1999-2002, em termos reais. Isto sugere a existência de uma importante fatia de riqueza que não é poupança, advinda de outras fontes além da renda.

Meng (2007) conclui que cerca de metade do incremento da riqueza no período veio da reforma imobiliária introduzida no início dos anos 1990, que permitiu que aqueles vivendo em moradias governamentais (e beneficiados pelo *danwei*, ou a seguridade social urbana durante o maoísmo, em fase de extinção) pudessem comprar as casas ocupadas a um preço subsidiado. Em 1988, antes da reforma, menos de 15% das famílias urbanas (com *hukou* urbano) eram proprietárias das suas casas. Em 2002, o número havia subido para 78%. O fenômeno, ainda que tenha gerado distorções em função da localização das moradias ou da fatia

subsidiada – e aqui o favorecimento político, segundo Meng, foi explícito –, em geral, beneficiou a maioria dos moradores urbanos à época.

O ponto que intriga a autora é a fonte da outra metade da riqueza gerada. Há duas fontes possíveis, e ainda que não se tenham encontrado, na literatura e nas fontes primárias, medidas quantitativas destes processos, fazem-se breves observações sobre dois fenômenos recentes: *i)* a riqueza derivada da expropriação da terra dos camponeses e da explosão especulativa do mercado imobiliário; e *ii)* a riqueza derivada da privatização de empresas e da propriedade privada de grandes corporações, em especial dos setores impulsionados pelo rápido processo de urbanização. Não por acaso, da lista dos doze bilionários chineses de 2009 da Hurun, oito estavam no ramo de construção civil (são donos de empreiteiras, entre outras atividades) e dois em setores diretamente ligados à urbanização (automotivo e alumínio).¹⁷

A lista de super-ricos cresceu exponencialmente nos anos seguintes. Segundo as estimativas notoriamente imperfeitas do Hurun Report, foram registrados 430 bilionários em 2015, com riqueza conjunta de US\$ 1,2 trilhão, equivalente ao PIB do México em 2013.¹⁸ Estes números são derivados de estimativas não oficiais levadas a cabo pela Hurun, revista chinesa similar à americana Forbes, com base em informações disponíveis por empresas listadas na bolsa de valores e outras estimativas. Não são baseadas em estatísticas sistemáticas, como do imposto de renda e, portanto, são notoriamente, na melhor das hipóteses, um “chute” minimamente informado. O ramo de construção civil continuou liderando tal lista, com 119 bilionários, mas houve uma diversificação importante nos anos recentes. Além da construção civil, a lista passou a incluir donos de empresas de tecnologia da informação com amplo sucesso no mercado de comércio eletrônico e na bolsa de valores, como a Alibaba, a Baidu e a Tencent. Outros ramos que originaram bilionários são: entretenimento,¹⁹ investimento, automóveis e energias renováveis. Agora que alguns – não sabemos exatamente quantos – ficaram muito ricos primeiro, a China encontra-se com a sua recém-criada classe de bilionários e milionários, uma nova característica da sua estratificação social.

17. Eram os proprietários das seguintes empreiteiras: Shimao, Country Garden, Xinhua, China Oceanwide (também oferece serviços financeiros), Hopson, Wanda, Ruoyi e Suning (também atua no varejo). Do setor automotivo, estava o proprietário da BYD (fabricante de baterias elétricas para motos e carros), e no setor de alumínio, o dono da East Hope (Hurun..., 2010).

18. Nos Estados Unidos, foram registrados 537 bilionários, com riqueza conjunta de US\$ 2,2 trilhões, equivalente ao PIB do Brasil.

19. É o caso do número um da lista em 2015, o proprietário da Wanda, uma gigante da construção civil que nos anos recentes diversificou suas atividades para parques temáticos e direitos de exibição dos jogos da Federação Internacional de Futebol (Fifa). Mais surpreendentemente, adquiriu a cadeia americana de cinema AMC. Segundo a revista *The Economist*, a entrada na indústria cultural contou claramente com o apoio do governo chinês, o qual tenta encontrar formas variadas de projetar seu poder brando internacionalmente (It's..., 2015).

5.1 Riqueza advinda da expropriação da terra rural

A partir da dissolução das comunas, em 1979, a distribuição igualitária e universal da terra entre a população rural (800 milhões de pessoas na época) tornara-se a principal proteção social que substituiu o velho sistema. O acesso universal e igualitário foi um impedimento à criação de uma classe de pobres sem-terra, como é o padrão de tantos países subdesenvolvidos familiares, e tem sido a principal garantia de subsistência para trabalhadores rurais em face da inexistência de um sistema de proteção social amplo. Não apenas os migrantes podem, em tese, retornar à sua terra em casos de falta de trabalho nas cidades mas também os mais velhos e doentes podem encontrar algum tipo de proteção contra a pobreza extrema e o desemprego (Riskin, 2007).

A expropriação da terra dos agricultores em grande escala é, portanto, uma recente mudança na configuração social das zonas rurais da China. Desde 2000, o país tem passado pelo que Riskin (2007) chama de uma “epidemia” de expropriações, estimulada tanto pela expansão do mercado imobiliário (inflado pela rápida urbanização, bem como pela especulação) quanto pelas necessidades fiscais dos governos locais. Estima-se que um total de 70 milhões de agricultores tenham perdido suas terras até 2006, segundo Heurlin (2007), e receberam indenizações “grosseiramente inadequadas”, de acordo com Riskin (2007). Segundo o governo, a área agricultável do país encolheu para 1,827 bilhão de *mu*²⁰ em 2009, apenas ligeiramente acima do patamar de 1,8 bilhão de *mu* (120 milhões de hectares) determinados como o mínimo necessário para a segurança alimentar. Os estudos de caso tentando medir o valor médio nacional das indenizações (Tao *et al.*, 2010; Zhou, 2009; Guo, 2001; Ding, 2005) sugerem que as compensações aos agricultores têm ficado entre 1% e 10% do preço pago por quem ficou com a concessão da terra.

Ainda que a terra rural seja propriedade coletiva na China, os governos locais têm a prerrogativa de expropriar um determinado número de agricultores anualmente com base no interesse público. Legalmente, a terra rural pode ser convertida em urbana sob três alegações distintas: *i*) uso para bens públicos (transportes, projetos de irrigação e energia, saúde e educação); *ii*) uso industrial; e *iii*) desenvolvimento de negócios (incluindo construções comerciais e imobiliárias). Dado o acelerado processo de urbanização, as cotas de conversão anuais determinadas pelo governo central têm sido explicitamente ignoradas (Zhou, 2009, p. 122). Com os preços da terra em franca disparada nas cidades,²¹ os governos locais têm utilizado seu

20. Sendo que 1 *mu* equivale a 0,067 hectare.

21. A legislação que rege a propriedade da terra urbana é distinta da rural. Nas zonas rurais, não há concentração de terra, em parte graças ao regime coletivo. Nas cidades, o mercado imobiliário funciona como na maioria dos países capitalistas. Nacionalmente, a terra continua sendo coletiva, mas a posse privada é permitida no caso dos imóveis urbanos, transacionados hoje segundo preceitos de mercado, inclusive levando às bolhas imobiliárias nos mercados das grandes cidades no final da década de 2000. Feita a transformação da terra rural para urbana, tudo que for construído na terra concedida ao empreendedor urbano pode ser transacionado como propriedade privada.

controle sobre a terra rural como uma forma de incrementar o orçamento e de atrair negócios para suas regiões.

Desde a reforma fiscal de 1994, que recentralizou grande parte da arrecadação,²² os governos locais têm buscado superar as restrições orçamentárias de inúmeras maneiras; uma delas é a expropriação de terras a fim de aliviar suas necessidades fiscais. Segundo estudos de caso citados por Tao *et al.* (2010), a receita fiscal relacionada à expansão da fronteira urbana e à expropriação de terras representava entre 30% e 60% da arrecadação total nas esferas subprovinciais (municipalidades) em meados dos anos 2000. Na tentativa de melhorar a condição fiscal e o desempenho econômico da municipalidade, fundamental para a promoção política das autoridades locais, estas autoridades têm se mostrado particularmente interessadas em expandir negócios em sua jurisdição, especialmente nos ramos industriais e residenciais. Os projetos de expansão imobiliária são vistos como importantes do ponto de vista da arrecadação, porque geram altos (e, geralmente, rápidos) impostos sobre os negócios. Entretanto, como o imposto sobre a propriedade é muito baixo na China, uma vez que as vendas estejam concluídas, as receitas dos governos locais caem rapidamente. Por seu turno, projetos de manufatura tendem a ter um período de maturação mais longo, mas, uma vez que as fábricas estejam funcionando, a arrecadação aumenta gradualmente. Estes dois projetos são, portanto, vistos como fontes complementares de receita. Os descontos para as empreiteiras na oferta da terra, especialmente aquela recém-transformada de rural para urbana, são o instrumento mais comum utilizado na competição regional por investimentos.

Para atrair esses capitais, Tao *et al.* (2010) relatam que os governos locais frequentemente engajam-se em negociações pessoais para transferência das terras. Em 2003, das conversões de 200 mil hectares de rurais para urbanos, 28% foram feitas por meio de licitações públicas, contra 72% negociadas individualmente entre os governos locais e os empreendedores interessados. Os preços pagos pela concessão da terra – transformada em urbana – variam bastante, dependendo da localidade. Em alguns casos mais radicais, ao redor do rio das Pérolas, os autores relatam que o preço pago por algumas concessões foi próximo de zero.²³

O resultado tem sido um sistema distorcido de apropriação da terra transformada em urbana, que beneficia as empreiteiras e os empreendedores industriais, alivia o orçamento local e deixa o custo da rápida urbanização para os ex-camponeses. Na avaliação

22. A reforma tributária de 1994 determinou que o governo central ficaria com 75% da arrecadação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), a principal fonte de receita fiscal, contra 25% reservados para o governo local. O sistema recentralizou as receitas, mas manteve os gastos inalterados, criando um importante descompasso fiscal nas contas locais. Ver Wong (2007), para mais detalhes.

23. Nas entrevistas nas cidades de Suzhou, província de Jiangsu, uma das mais abertas para investidores estrangeiros, Tao *et al.* (2010) relatam que a média de preço para concessão da terra no início dos anos 2000 estava em RMB 3 milhões por hectare. Para competir com Suzhou, as cidades de Wujiang e Wuxi, na mesma província, ofereciam a concessão da terra por RMB 30 mil por hectare.

de Galbraith, Hsu e Zhang (2008), a concentração de renda especulativa no mercado imobiliário das grandes cidades é, desde a virada do século, o principal mecanismo de aumento das desigualdades na China. Os autores relacionam a especulação imobiliária também às mudanças na legislação sobre fluxo de capitais no país, que, desde 2002, apesar da manutenção do controle sobre a entrada de capitais, acabaram com os limites de moeda estrangeira que pode ser mantida em caixa pelas empresas chinesas. Segundo Galbraith, Hsu e Zhang (2008), volumes relevantes de capital especulativo têm entrado no país via conta-corrente, tentando driblar o controle de capitais, o que eles chamam de arbitragem regulatória: as empresas registram exportações que nunca foram feitas e permitem o ingresso de capital especulativo no país.

Do lado dos agricultores, a compensação recebida pela expropriação da terra onde trabalham é, normalmente, uma pequena parte do preço pago pelo empreendedor (entre 1% e 10%, conforme mencionado), que usualmente já é bem menor que os preços estimados de mercado. Os conflitos em torno da terra tornaram-se, desde meados da década de 2000, a principal causa para as dezenas de milhares de “incidentes de massa”, como oficialmente são chamadas as manifestações populares e os conflitos com a polícia no interior. O número crescente daqueles que resistem e se negam a deixar suas terras e casas levou à criação de um neologismo hoje popular na China, *dingzihu*, ou *nail house* na imprensa americana, algo como um teimoso que se nega a sair. Desde 2009, as autoridades anunciam que uma nova lei regulando as expropriações está sendo preparada, tendo em vista especialmente garantir indenizações mais justas aos camponeses e preservar a pequena área agricultável *per capita* do país (China..., 2009; Tao, 2009).

5.2 Riqueza advinda de privatização e abertura de capital

Uma das principais particularidades da China, quando comparada a outros países socialistas em transição, é que a estrutura de propriedade das empresas estatais e das TVEs foi mantida inalterável durante os primeiros quinze anos de reformas. Outra particularidade da China, se comparada aos países que também fizeram privatizações nos anos 1990, é que, quando o processo começou, os principais beneficiários não foram investidores estrangeiros ou uma elite empreendedora estabelecida, mas principalmente os antigos gerentes das fábricas. Foi após a famosa viagem de Deng Xiaoping ao Sudeste do país em 1992 que a política de “manter as grandes e deixar as pequenas irem” inaugurou, em meados dos anos 1990, o processo de privatização das pequenas e médias estatais e TVEs. Mais tarde, a privatização foi acompanhada do processo de abertura de capital das grandes indústrias basilares, transformadas em corporações com propriedade acionária diversificada.²⁴ Estes processos abriram dois atalhos para a reorganização

24. Ver Lau (1999), para detalhes.

da propriedade do capital: *i*) a chamada *insider privatization*, que deu aos antigos gerentes das estatais o controle dos ativos, especialmente no caso das pequenas e médias empresas sob supervisão dos governos locais; e *ii*) a aquisição acionária nas grandes corporações sob administração central. Assim, a fatia privada do capital nos setores produtivos chineses cresceu de maneira acelerada na década de 1990 não apenas por conta da expansão das iniciativas privadas do setor não estatal mas também por conta da privatização dos ativos estatais e da abertura de capital das corporações em meados da década. Isto rapidamente ampliou a possibilidade de participação privada nas grandes corporações chinesas, inclusive nos promissores setores vinculados à urbanização, como siderurgia, alumínio, cimento, construção civil, infraestrutura e automotivo.

O governo chinês, entretanto, nunca fez das privatizações uma política oficial, e não houve uma legislação nacional para regular o processo além de algumas poucas linhas gerais intencionalmente pouco claras, na interpretação de Chen (2006).²⁵ A ordem geral era desfazer-se rapidamente das pequenas e médias empresas de capital estatal ou coletivo. Contudo, mesmo depois da abertura de capital das grandes empresas e da criação das bolsas de valores de Xangai, em 1990, e de Shenzhen, em 1991, a política oficial se opunha ao termo privatização e falava em reestruturação de empresas estatais (Cao, 2001).²⁶ Na ausência de uma regulação nacional, as autoridades locais foram deixadas com um considerável poder discricionário para decidir como a propriedade industrial deveria ser transferida para mãos privadas. O conceito de *insider privatization*, originalmente usado para descrever a transformação institucional em vários países em transição no Leste Europeu, que, tipicamente, caracterizava a compra de uma empresa pelo seu antigo gerente, passou a ser utilizada também por estudiosos dedicados à China, como Li e Rozelle (2001).

Não há dados oficiais que forneçam um balanço dos preços pagos pelas empresas e informem quem foram os compradores no processo de privatizações. Por isso, os autores geralmente se baseiam em estudos de caso, na tentativa de inferir um quadro geral. Os estudos de caso de Li e Rozelle (2001) com seiscentas indústrias rurais de pequeno e médio porte mostraram que 92% das firmas privatizadas foram vendidas para seus gerentes. No caso da amostra de Lau (1999), com quarenta TVEs, 63% das privatizadas foram vendidas para os antigos gerentes. Em geral, os autores destacam que, no caso das pequenas empresas privatizadas, o processo foi

25. "Though it encourages transfers of small and medium SOEs [state-owned enterprises] to private hands, the Chinese government has never openly and officially called this 'privatization' (siyouhua) and, indeed, has remained evasive about the term. The ongoing practice of selling SOEs is often described as minyinghua (ownership by people), gaizhi (restructuring the system) or gouyou zichan zhuanrang (the transfer of state assets). The Party leaders have continued to maintain their verbal commitment to socialism and stressed on several occasions that the reform did not amount to privatization. For example, in 1995, Jiang Zemin, then Party secretary, stated: 'We (...) are absolutely not going to practice privatization. This is a big principle from which we should never waver in the slightest degree'" (Chen, 2006, p. 46).

26. Em verdade, o termo em chinês escolhido para referir-se às privatizações (*gaizhi*) é, em si, dúvida, e tende a sugerir mais reestruturação de empresas estatais que a transferência da propriedade dos ativos para atores privados.

“frequentemente arbitrário, superficialmente regulado e envolvendo cumplicidade entre gerentes, compradores e autoridades locais” (Chen, 2006, p. 45, tradução nossa).

Uma das características da *insider privatization* é que os compradores geralmente pagam um preço baixo pelos ativos que estão adquirindo. Li e Rozelle (2001) argumentam que isso pode ser tanto um problema de informação – as autoridades estão em uma posição de desvantagem perante os gerentes durante o processo de negociação, que estabelece os termos e as condições da empresa – quanto de corrupção. De qualquer forma, as condições para compra foram especialmente vantajosas na China, incluindo oferta de crédito estatal para gerentes sem condições de levar a compra adiante, juros favoráveis e perdão de débitos preexistentes (Lau, 1999).

Ainda que tenha praticado *insider privatization*, a estratégia chinesa diferenciou-se radicalmente da privatização russa ou do Leste Europeu tanto em método quanto em motivação. Conforme argumenta Cao (2001), a privatização chinesa foi realizada depois que um setor não estatal ativo já havia se desenvolvido, e sem terapia de choque. Da mesma forma, permitiu ao Estado exercer maior controle sobre uma vasta parte de capital privado submerso ou escondido na categoria de coletivo. Ademais, o processo foi realizado como parte do esforço do governo central de aumentar o tamanho das indústrias estratégicas e basilares, escolhidas para permanecer sob controle central, que se transformaram no foco de intervenção industrial estratégica deste Estado. Estas diferenças, entretanto, não anulam o fato de que o processo abriu um importante vetor de acumulação de riqueza no país.

Por fim, no caso das grandes companhias que tiveram seu capital aberto, os fundos de investimentos e as novas empresas controladoras (*holdings*) estabelecidas no processo de venda das ações passaram a ser percebidos como responsáveis pela formação de novas fortunas pessoais. Segundo Green (2004), há várias formas pelas quais os executivos dos novos fundos ou das novas controladoras têm assegurado vantagens na administração dos ativos.

First, they can organize related-party transactions that transfer value from the listed company to another firm under their control. A second method involves the listed company lending directly to or guaranteeing a loan to a parent or sister firm. Third, cash dividends are abused. Although dividends can be used to reward shareholders, newly listed companies – freshly injected with IPO funds – use them as a means to strip assets since LP shareholders receive funds raised at the IPO (Green, 2004, p. 13).

O ponto crítico para discussões sobre distribuição está em que esse processo de formação de grandes fortunas é largamente subestimado pelas estatísticas de renda disponíveis. Os dados de renda utilizados são baseados nas pesquisas domiciliares conduzidas pelo Escritório Nacional de Estatísticas, que por sua vez dependem da declaração voluntária dos entrevistados. É notório que as amostras subestimam o 1%

do topo e ainda mais o 0,1% do topo, e não são empregados métodos de correção. Estes grupos, quando ouvidos, reportam rendas abaixo do efetivo, seja por medo, seja pela origem ilegal de parte dos recursos, ou outro motivo. A interpolação com dados do imposto de renda parece ser a única maneira de evitar a sub-representação. Como no Brasil, porém, estes dados são mantidos em sigilo na China.

6 CONCLUSÕES

Depois de três décadas de forte crescimento das desigualdades, começam a se avolumar as evidências de que a China estaria passando por um processo de redução nas suas disparidades de renda, ainda que em um ritmo suave. Este capítulo buscou sistematizar algumas destas evidências. A desigualdade urbano-rural caiu do seu pico histórico de 3,3 vezes, em 2009, para 3,0 vezes, em 2013. A fatia da renda *per capita* da região Oeste interiorana cresceu em relação à renda nacional a partir de 2008, e a renda dos 40% mais pobres cresceu a ritmo superior ao dos 20% mais ricos desde 2010. Tudo isto corrobora a informação de que o índice de Gini da distribuição de renda esteve em queda no período entre 2010 e 2012.

São vários os fatores que levaram a essa mudança na trajetória das estatísticas distributivas chinesa. Este capítulo buscou destacar dois deles: as transformações no padrão de alocação regional dos investimentos em ativos fixos e as transformações no mercado de trabalho. Estas são algumas das mais importantes políticas públicas criadas ou aprofundadas durante a década da chamada *sociedade harmoniosa* do ponto de vista da melhora na distribuição de renda. Outras políticas sociais cruciais, na saúde, na educação e na previdência, com impacto também na renda, não foram aqui analisadas. Do ponto de vista dos investimentos, políticas de desenvolvimento regional como a Go West contribuíram para aumentar a renda *per capita* da região Oeste na média nacional. Uma discussão qualitativa sobre quais classes sociais e grupos étnicos controlam o padrão de investimentos estabelecido, e dele se beneficiam, porém, é indispensável, constituindo um amplo campo para pesquisas futuras.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, os aumentos sistemáticos das remunerações dos trabalhadores de chão de fábrica, incluindo migrantes, acima do PIB e da média salarial está na essência da melhora distributiva. Os impactos destes incrementos estão sendo sentidos também no meio rural, notadamente por meio do trabalhador migrante temporário. A decisão do governo de intervir diretamente no mercado de trabalho, sobretudo via política de aumento e obrigatoriedade do SM, tem importância. Da mesma forma, a melhora salarial foi acompanhada das maiores e mais importantes greves desde a fundação da RPC. As novas tendências do movimento trabalhista chinês são, igualmente, rica fonte para futuras pesquisas.

Concomitantemente ao esforço em promover uma redução nos níveis de desigualdades nacionais, a China tem passado por um acelerado processo de

formação de grandes fortunas. Dois recentes catalisadores da acumulação de renda e riqueza têm sido a concentração de capital, possibilitada pelo processo de privatização e pela abertura de capital das grandes empresas, e a expropriação de terras rurais, um sistema distorcido que tem beneficiado empreiteiras e empreendedores industriais e deixado o custo da rápida urbanização para os ex-agricultores. Nesse sentido, é razoável supor que a recente melhora que acabamos de retratar vem sendo superestimada. As pesquisas domiciliares chinesas, baseadas em entrevistas e na informação reportada, grosseiramente subestimam a renda do 1% mais rico, como também acontece no Brasil. Isto quer dizer que a concentração no topo não está sendo captada nos dados de distribuição de renda disponíveis. O balanço da *década harmoniosa* seria muito menos positivo se as estatísticas sobre a renda dos novos bilionários chineses estivessem à disposição.

REFERÊNCIAS

AS NOVAS greves na China. **Gongchao**, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.gongchao.org/pt/textos/as-novas-greves-na-china>>.

CAO, Lan. Chinese privatization: between plan and market. **Law and Contemporary Problems**, v. 63, n. 4, p. 13-62, 2001.

CHEN, Feng. Privatization and its discontents in Chinese factories. **The China Quarterly**, n. 185, p. 42-60, 2006.

CHEN, Yun. **Transition and development in China: towards shared growth**. Farnham: Ashgate, 2009.

CHEN, Zongsheng; ZHOU, Yunbo. **Income distribution during system reform and economic development in China: the status and trend of income inequality of Chinese residents**. New York: New Science Publishers, 2005.

CHINA to abolish age-old agricultural tax. **China Daily**, 25 Dec. 2005. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-12/25/content_506347.htm>.

CHINA strives to handle mass incidents. **China Daily**, 9 Dec. 2006. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/09/content_754796.htm>.

CHINA urged to reform land expropriation policies. **People's Daily Online**, 9 Mar. 2009. Disponível em: <<http://en.people.cn/90001/90776/90785/6609978.html>>.

CHINA'S growing economy mints billionaires. **The New York Times**, 13 Oct. 2009. Disponível em: <<http://nyti.ms/1If2DI>>.

CHINA Abolishes agricultural tax three years ahead of schedule. **China Internet Information Center**, 28 Jan. 2006. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/features/poverty/156685.htm>>.

CUI, Ernan. Will the middle-class consumer please stand-up? **Gavekal Dragonomics**, 2015.

DAS, Mitali; N'DIAYE, Papa. **Chronicle of a decline foretold**: has China reached the Lewis turning point? Washington: IMF, 2013. (Working Paper, n. 26).

DING, Chengri. **Land acquisition in China**: reform and assessment. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2005. (Working paper, n. 05).

DONALDSON, John A. **Poverty and economic development in southwestern China**. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

DONOVAN, G. A. Chongqing vs. Chendu: great expectations. **China Economic Quarterly**, v. 10, n. 2, p. 46-52, 2006.

DU, Yang; PAN, Weiguang. Minimum wage regulation in China and its application to migrant workers in the urban labour market. **China and World Economy**, v. 17, n. 2, p. 79-93, 2009.

GALBRAITH, James K.; HSU, Sara; ZHANG, Wenjie. **The Beijing bubble**: inequality, trade and capital inflow into China. Austin: Utip, 2008. (Utip Working Paper, n. 50).

GREEN, Stephen. **The privatisation two-step at China's listed firms**. London: Chatham House, 2004. (China Project Working paper, n. 3).

GUO, Xiaolin. Land expropriation and rural conflicts in China. **The China Quarterly**, n. 166, p. 422-439, 2001.

HACKER, Jacob; PIERSON, Paul. **Winner-take-all politics**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2011.

HERD, Richard. **A pause in the growth of inequality in China?** Paris: OECD, 2010. (Working Paper, n. 748).

HEURLIN, Christopher. China's new rural insurgency: the politics of land expropriation. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONVENTION, 48., 2007, Chicago. **Anais...** Chicago: ISA, 2007.

HURUN China rich list 2009. **China Internet Information Center**, 28 Apr. 2010. Disponível em: <http://www.china.org.cn/business/2010-04/28/content_19924967.htm>. Acesso em: 8 jun. 2015.

HURUN REPORT. **Hurun Global Rich List 2015**. Beijing: Hurun Report, 3 Feb. 2015. Disponível em: <<http://www.hurun.net/en/ArticleShow.aspx?nid=9607>>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Global wage report 2014/2015**: wages and income inequality. Geneva: ILO, 2015.

IT'S a Wanda-ful life. **The Economist**, 14 Feb. 2015. Disponível em: <<http://econ.st/1AeJP6P>>.

KNIGHT, John; QUHENG, Deng; SHI, Li. **The puzzle of migrant labour shortage and rural labour surplus in China**. Oxford: University of Oxford, 2010. (Discussion Paper Series, n. 494).

KUIJS, Louis. **How will China's saving-investment balance evolve?** Washington: World Bank, 2006. (World Bank Policy Research Paper, n. 3958).

LAU, Raymond W. K. The 15th Congress of the Chinese Communist Party: milestone in China's privatization. **Capital and Class**, n. 68, p. 51-87, 1999.

LI, Hongbin; ROZELLE, Scott. **Insider privatization with a tail**: the buyout price and performance of privatized firms in rural China. Giannini Foundation of Agricultural Economics, 2001. (Working Paper, n. 01-017).

LI, Shi; SICULAR, Terry. The distribution of household income in China: inequality, poverty and policies. **The China Quarterly**, v. 217, p. 1-41, 2014.

LIN, Justin; LIU, Peilin. **Development strategies and regional income disparities in China**. The United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2006. (Research Paper, n. 2006/129).

MA, Laurence J. C.; WEI, Yehua Dennis. Determinants of State investment in China, 1953-1990. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 88, n. 3, p. 211-225, 1997.

MACKINNON, Mark. Economic gulf, discrimination create tension in Urumqi. **The Globe and Mail**, 23 Aug. 2012. Disponível em: <<http://fw.to/IOTSpzd>>.

MEDEIROS, Carlos A. **O ciclo recente de crescimento chinês**: rivalidade e complementaridade com a economia americana. In: SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA, 2009. Rio de Janeiro: UFRJ, 5-6 out. 2009.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. In: CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013.

MENG, Xin. Wealth accumulation and distribution in urban Chin. **Economic Development and Cultural Change**, v. 55, n. 4, p. 761-791, 2007.

MILLER, Tom. A dream of Asian empire. **Gavekal Dragonomics**, Beijing, 2014.

NAUGHTON, Barry. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge: The MIT Press, 2007.

NBS – NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **China statistical yearbook**. Beijing: China Statistics Bureau Press, vários anos.

_____. **China statistical yearbook**. Beijing: China Statistics Bureau Press, 1999.

_____. **China statistical yearbook**. Beijing: China Statistics Bureau Press, 2009.

_____. **China statistical yearbook**. Beijing: China Statistics Bureau Press, 2014.

NOGUEIRA, Isabela. O 'turning point' do capitalismo chinês. **Carta da China**, ano 7, n. 57, 2010.

PLOEG, Jan Douwe. Small works: poverty and economic development in southwestern China. **The Journal of Peasant Studies**, v. 42, n. 2, p. 449-452, 2015.

RAVALLION, Martin; CHEN, Shaohua. China's (uneven) progress against poverty. **Journal of Development Economics**, n. 82, p. 1-42, 2007.

RISKIN, Carl. Has China reached the top of the Kuznets curve? *In*: SHUE, Vivienne; WONG, Christine (Ed.). **Paying for progress in China: public finance, human welfare and changing patterns of inequality**. London: Routledge, 2007.

SAICH, T. **Governance and politics of China**. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan, 2004.

TAO, Ran. Land use reform is most crucial. **China Daily**, 17 Sep. 2009. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2009-09/17/content_8700976.htm>.

TAO, Ran *et al.* Land leasing and local public finance in China's regional development: evidence from prefecture-level cities. **Urban Studies**, v. 47, n. 10, p. 2217-2236, 2010.

TAO, Ran; QIN, Ping. How has rural tax reform affected farmers and local governance in China? **China & World Economy**, v. 15, n. 3, 2007.

WANG, Bo. Millionaires club expands in China. **China Daily**, 20 Nov. 2009. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-11/20/content_9008654.htm>.

WEI, Yehua. **Regional development in China: states, globalization, and inequality**. London: Routledge, 2000.

WONG, Christine. Can retreat from equality be reversed? An assessment of redistributive fiscal policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao. *In*: SHUE, Vivienne; WONG, Christine (Ed.). **Paying for progress in China: public finance, human welfare and changing patterns of inequality**. London: Routledge, 2007.

YU, Tianyu. Beijing tops Hurun rich list with 143,000 millionaires. **China Daily**, 24 Aug. 2009. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/business/2009-08/24/content_8606120.htm>.

ZHANG, Wenjie. **Has China crossed the threshold of the Kuznets curve?** University of Texas Inequality Project, 2014. (Utip Working Paper, n. 67).

ZHAO, Xiaobo. Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth and inequality. **Journal of Comparative Economics**, v. 34, p. 713-726, 2006.

ZHOU, Feizhou. Land seizure, local government and farmers. *In*: DAVIS, Deborah; FENG, Wang. (Ed.). **Creating wealth and poverty in postsocialist China**. Stanford: Stanford University Press, 2009.

ZITO, Matthew J.; YAO, Rainy; CHEN, Camille. A complete guide to minimum wage levels across China 2014. **China Briefing**, 11 June 2014. Disponível em: <<http://www.china-briefing.com/news/2014/06/11/complete-guide-minimum-wage-levels-across-china-2014.html>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HUANG, Jikun; ROZELLE, Scott; WANG, Hongli. Fostering or stripping rural China: modernizing agriculture and rural to urban capital flows. **The Developing Economies**, v. 44, n. 1, p. 1-26, 2006.

MADDISON, Angus. **Chinese economic performance in the long-run**. Paris: OECD, 1998. Disponível em: <<http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>>.

WONG, Christine. Fiscal reform – paying for the harmonious society. **China Economic Quarterly**, v. 14, n. 2, p. 20-26, 2010.

PARTE III

FINANÇAS



AS FINANÇAS GLOBAIS E O DESENVOLVIMENTO FINANCEIRO CHINÊS: UM MODELO DE GOVERNANÇA FINANCEIRA GLOBAL CONDUZIDO PELO ESTADO¹

Leonardo Burlamaqui²

1 INTRODUÇÃO

No debate em curso sobre a China e a globalização, não obstante o enorme sucesso econômico chinês nas últimas décadas, alguns analistas questionam a capacidade de o país continuar a se beneficiar do processo de integração econômica mundial. Vários fatores são elencados para alimentar esta indagação – a configuração institucional de partido único, a ausência de mecanismos democráticos de decisão e escrutínio popular, a forma como o sistema financeiro está organizado e o malogro em liberalizar adequadamente o regime de taxa de câmbio e de taxas de juros, entre outros. Estes são comumente apontados como elementos que limitarão o dinamismo econômico do país nas próximas décadas (Walter e Howie, 2012; Pettis, 2013, cap. 4).

Em que pesem estes desafios, é necessário ter em conta que grande parte do desempenho econômico da China até o presente pode ser derivada justamente das condições institucionais ora apontadas como possíveis entraves à continuidade de seu êxito para os próximos anos (Berggruen e Gardels, 2013; Lee, 2012). Desse modo, um prognóstico consistente acerca do futuro chinês deveria ter como ponto de partida a análise das estratégias adotadas pelo país até aqui, que lhe permitiram um aproveitamento inigualável das oportunidades geradas pela globalização a partir do final do século XX. Em suma, antes de indagar se a economia chinesa diminuirá seu impulso e perderá a corrida pelo desenvolvimento, deve-se responder à questão de como a China conseguiu se tornar vitoriosa tão rapidamente e em tantas frentes até hoje.

Para apresentar os elementos necessários a esta discussão, o capítulo está organizado em seis seções, incluindo esta breve introdução. Na segunda seção,

1. Trabalho elaborado com informações disponíveis até abril de 2014.

2. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

exibem-se dados relativos ao desempenho recente da economia chinesa, bem como um arcabouço teórico para embasar a compreensão desta trajetória e dos fatores que implicam sua manutenção no futuro próximo. Na terceira, analisam-se a natureza da globalização financeira e os problemas derivados da ausência de uma arquitetura institucional voltada para a governança financeira global. Na quarta, debatem-se a organização e a atuação do sistema financeiro chinês, com ênfase nas reformas organizacionais e regulatórias e nas políticas anticíclicas adotadas pelo país. Na quinta, discute-se o papel dos bancos públicos chineses nas estratégias de internacionalização das empresas locais. Finalmente, na sexta e conclusiva seção, delineiam-se algumas implicações da continuidade da expansão econômica chinesa para a economia brasileira.

2 A CHINA E O CONTEXTO GLOBAL: ALÉM DA EQUIPARAÇÃO

Em 1976, a China quase não conseguiu cobrir os custos de envio de seu dignitário do mais alto escalão para falar na Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova Iorque (Walter e Howie, 2012, p. 16). Em 2011, tornou-se a segunda maior economia nacional, o maior exportador, o maior fabricante, o detentor do maior *superavit* em conta-corrente³ e o titular do maior volume de reservas internacionais do mundo – a China é atualmente o banqueiro internacional dos Estados Unidos (World Bank e China, 2012, p. 25; Tselichtchev, 2012; Bergsten *et al.*, 2010, p. 9-10). O país também apresentou o maior ritmo de crescimento das últimas duas décadas, aliado a uma taxa extremamente rápida de incorporação de progresso técnico (Gallagher e Porzecanski, 2010, cap. 4) e a um conjunto bem-sucedido de políticas redistributivas, que permitiu a retirada de milhões de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza. Em uma frase: a China tornou-se a segunda superpotência econômica, não por meio da equiparação (*catch-up*) com o Ocidente, mas por verdadeiros saltos (*leapfrog*).⁴ Vale lembrar ainda que o país é uma superpotência nuclear e detém poder de veto no Conselho de Segurança da ONU.⁵

A fim de dar conteúdo concreto a estas afirmações, salientam-se alguns indicadores básicos. O mais notável é a inigualável taxa de crescimento do país nas últimas décadas (gráfico 1). Embora o ritmo de crescimento econômico tenha desacelerado em 2012, a inflação permanece em um patamar confortável, permitindo ao governo a adoção de novos estímulos caso o país necessite sustentar a expansão

3. O investimento direto no exterior das empresas chinesas aumentou de US\$ 5,5 bilhões em 2004 para US\$ 56,5 bilhões em 2009. Cerca de 70% dos recursos investidos em 2010 foram destinados a outras partes da Ásia. A América Latina ficou em segundo lugar com 15% (Dyer, 2010).

4. Para uma discussão, a partir de uma perspectiva evolucionária da pertinência do uso desse conceito, em vez de equiparação (*catch-up*), ver Burlamaqui (2011).

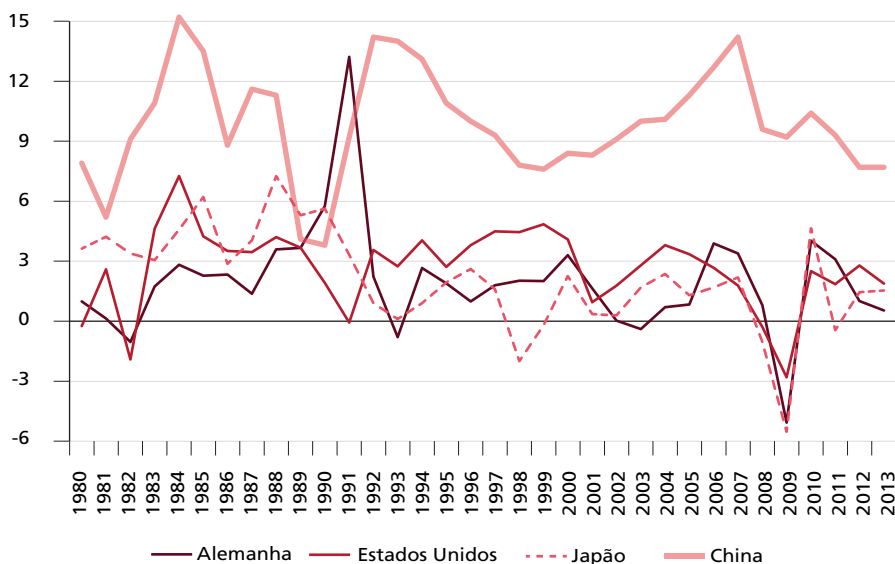
5. Esta transformação estrutural em grande escala ultrapassou meras estatísticas econômicas: ao desembarcar em Pequim para os Jogos Olímpicos de 2008, McGregor (2010) relata que o repórter de arquitetura do New York Times, Nicolai Ouroussoff, comparou sua chegada ao novo aeroporto da cidade “à epifania que Adolf Loos, o arquiteto vienense, experimentou em Nova Iorque mais de um século atrás. Ele tinha cruzado o limiar para o futuro”.

(gráfico 2). Por sua vez, o *superavit* na conta-corrente possibilita um amplo raio de manobra para o reequilíbrio planejado, que envolve a mudança gradual de uma economia liderada pelos investimentos para uma impulsionada pelo consumo de massa (gráfico 3). Também vale a pena notar que *reequilibrar a China* provavelmente não resolverá o problema do *deficit* em conta-corrente dos Estados Unidos, dado o deslocamento de instalações das multinacionais americanas para o país asiático.

Mesmo após os pacotes de estímulo, a dívida pública chinesa em relação ao produto interno bruto (PIB) se mantém em um patamar relativamente baixo (gráfico 4). Isto constitui outra indicação da substancial capacidade da China de expandir os gastos públicos, se necessário, para manter o ritmo de crescimento econômico. A título de comparação, a Alemanha possui uma relação dívida pública/PIB da ordem de 80%; os Estados Unidos, de 102%; o Japão, de 220%.⁶ Transparece, portanto, um conjunto de indicadores econômicos bastante consistentes, especialmente em uma economia mundial propensa ao baixo crescimento e à escalada do endividamento público.

GRÁFICO 1

Alemanha, China, Estados Unidos e Japão: taxa de crescimento do PIB (1980-2013)
(Em %)



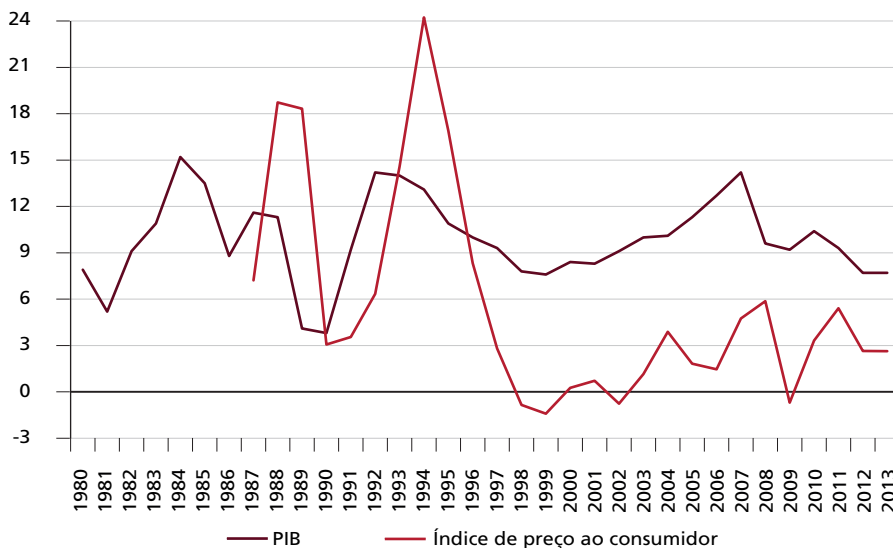
Fonte: International Financial Statistics (IFS), do Fundo Monetário Internacional (FMI).

6. Conforme a base de dados Economic and Financial Indicators, mantida pela revista *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/indicators>>. Acesso em: abr. 2014.

GRÁFICO 2

China: taxa de crescimento real do PIB e índice de preço ao consumidor, em relação ao ano anterior (1980-2013)

(Em %)

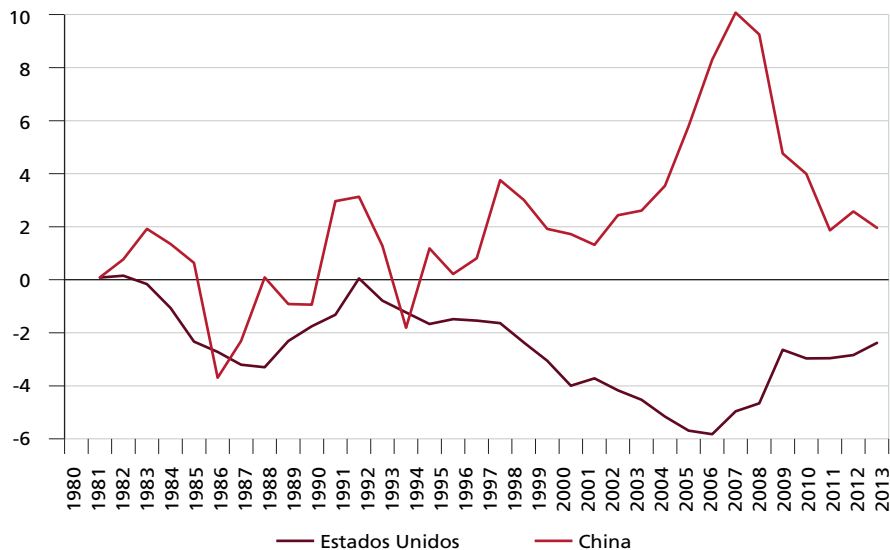


Fonte: IFS/FMI.

GRÁFICO 3

Saldo em conta-corrente: China e Estados Unidos (1981-2013)

(Em % do PIB)

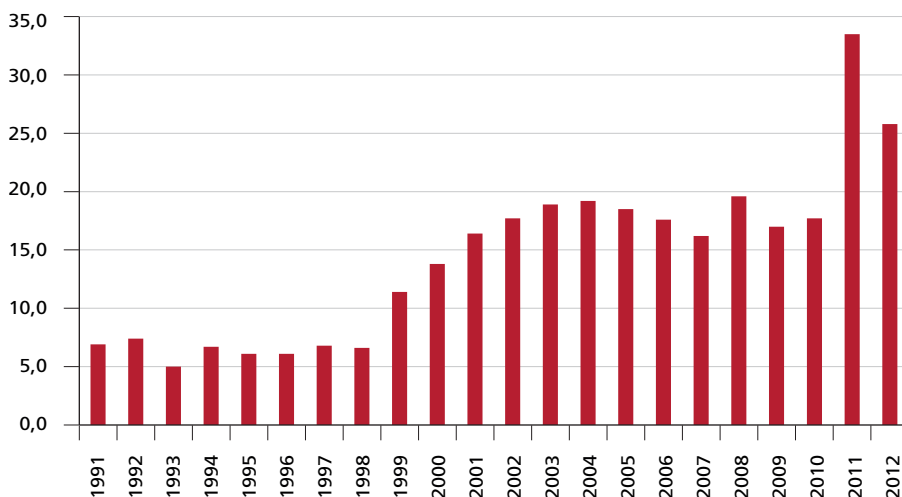


Fonte: Keidel (2011); IFS/FMI; e Bureau of Economic Analysis (BEA) – disponível em: <<http://www.bea.gov>>.

GRÁFICO 4

China: relação entre a dívida pública e o PIB (1991-2012)

(Em %)



Fonte: Wray e Liu (2014), a partir de IFS/FMI e Trading Economics – disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com>>.

Esses são apenas alguns dos principais fatos estilizados que permitem não apenas visualizar a dimensão do dinamismo chinês, mas também apresentar o pano de fundo para a discussão do panorama financeiro chinês e das características do sistema financeiro que provavelmente emergirá das sucessivas ondas de reformas adotadas pelo país no período recente. Observar a China como um *caso de grande sucesso* no início do século XXI – embora, obviamente, não isento de problemas – convida a procurar lições a serem apreendidas de sua experiência, em vez de descartá-la e optar, sem uma análise comparativa, por uma emulação com as práticas e as instituições anglo-saxônicas.

Do ponto de vista teórico, as realizações da China levam a ainda mais longe. Reafirmam alguns elementos-chave das análises de Schumpeter (1934⁷; 1961⁸), Hilferding (1983),⁹ Keynes (1985)¹⁰ e Minsky (1982b; 1986); das abordagens do Estado desenvolvimentista sobre a economia e as políticas públicas, tais como a centralidade da disponibilidade de crédito (em vez de *poupança*) para a inovação e o investimento; do papel fundamental do Estado na condução e na governança do processo de desenvolvimento (em contraste à *hegemonia dos mercados*); do papel estratégico desempenhado pelos bancos públicos na oferta do financiamento de

7. Publicado originalmente em 1912.

8. Publicado originalmente em 1942.

9. Publicado originalmente em 1910.

10. Publicação original: Keynes, John M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1936.

longo prazo em taxas e volumes adequados; e da funcionalidade da *restrição financeira* para evitar a formação de “cassinos financeiros” (gestação de bolhas de ativos).¹¹

Além disso, a experiência chinesa permite questionar alguns pressupostos cruciais do pensamento econômico hegemônico (e do pensamento político liberal), na medida em que fornece evidência de que a privatização abrangente e a desregulamentação da propriedade privada *não* são condições necessárias para o funcionamento eficiente dos mercados (Guthrie, 2006, p. 9-10). E, de forma ainda mais polêmica, sugere que a democracia representativa, ao estilo ocidental, *não* constitui condição necessária para uma revolução em moldes capitalistas (Tsai, 2007).¹²

Diante deste contexto e das questões teóricas levantadas, o objetivo deste capítulo consiste em esmiuçar o processo de desenvolvimento financeiro chinês e suas implicações, tanto para a China como para a economia global, especialmente para o mundo em desenvolvimento. Mais especificamente, trata-se de:

- identificar e caracterizar os principais atributos das instituições e do comportamento do modelo chinês de governança financeira, conduzido pelo Estado, analisar sua coerência e avaliar suas forças e fraquezas;
- analisar as implicações do desenvolvimento financeiro chinês em um contexto global; e
- avaliar a contínua evolução do desenvolvimento financeiro chinês a partir da perspectiva de sua adequação, das oportunidades de aprendizagem e das questões estratégicas que ele representa para a governança econômica e financeira brasileira.

Há dois pressupostos na definição desses objetivos. Em primeiro lugar, ao contrário da doutrina dominante, que preconiza a liberalização como requisito mais adequado para o desenvolvimento financeiro em uma economia capitalista (em sintonia com os padrões internacionais estabelecidos), afirma-se que esta não é uma proposição empiricamente comprovada, nem uma condição necessária para processos bem-sucedidos de desenvolvimento econômico (Rodrik, 2011, cap. 5 e 6). A evidência empírica contraria esta assertiva, uma vez que a liberalização financeira tende a introduzir mais obstáculos que benefícios às estratégias de desenvolvimento (Kregel, 2001; Reinhart e Rogoff, 2011, cap. 1). Em segundo lugar, sustenta-se que não existe um *modelo ideal de desenvolvimento financeiro para o capitalismo como um todo*. Os atributos de um sistema financeiro eficiente em particular dependerão

11. Sobre essa última questão, ver Hellmann, Murdock e Stiglitz (1997) e Bresser-Pereira (2010).

12. Para uma visão oposta, embora não rigorosamente argumentada, ver Acemoglu e Robinson (2012). Para uma análise crítica desta tese, ver Wolf (2012). É claro que a pergunta “se é capitalismo” e, em caso afirmativo, “qual o tipo de capitalismo que melhor descreve o sistema chinês” continua em grande medida sem resposta. A subseção 2.1 efetua uma breve incursão neste debate.

de sua correspondência adequada à trajetória e às peculiaridades institucionais do país ou da região em questão.

O primeiro pressuposto provém das teorias econômicas que destacam a incerteza, a assimetria de informação e o contexto institucional como sendo elementos-chave para a compreensão do desempenho econômico (Schumpeter, 1961; Keynes, 1985; Minsky, 1982b; 1986; 1996; Griffith-Jones, Ocampo e Stiglitz, 2010). Incerteza, e informação incompleta e assimétrica são características intrínsecas das economias capitalistas, difundidas nos mercados financeiros e especialmente salientes em uma era de proliferação de inovações financeiras. O modelo de crédito centrado na securitização e na liberalização financeira tende a ser permeado por maior incerteza, na medida em que dificulta a gestão adequada dos riscos, comparado ao modelo de crédito bancário em que credores e devedores interagem com maior frequência e facilidade.

Teorias sobre a evolução financeira endógena sugerem que atividades financeiras inadequadamente reguladas tendem a resultar em maior volatilidade dos preços dos ativos, estratégias puramente especulativas por parte dos agentes e menor patamar de investimento no setor produtivo da economia (Minsky, 1986; Kregel, 2008). Dito isto, cumpre ressaltar que as teorias indicadas não negam completamente a relevância dos principais elementos da doutrina dominante, isto é, a concorrência entre os agentes, a necessidade de transparência das operações, a essencialidade de práticas prudentes de gestão etc. O que se argumenta é que a importância econômica destes elementos não é fixa, mas substancialmente determinada pela natureza do sistema financeiro, que engloba estes elementos e o arcabouço institucional em que ele está inserido (Krippner, 2011). Portanto, um tema primordial a ser explorado é a importância da articulação institucional entre os diferentes elementos do sistema financeiro, que é alcançada pela governança financeira adequada.

O segundo pressuposto baseia-se no pensamento schumpeteriano de que, mesmo quando funciona harmoniosamente, o modelo de sistema financeiro de acordo com os princípios da teoria dominante pode, na melhor das hipóteses, alcançar a eficiência apenas no sentido de uma alocação eficiente dos recursos *dados* e resultados *conhecidos* (Schumpeter, 1934, cap. 3; 1961, cap. 7 e 8). Porém, se se entende o desenvolvimento econômico como um processo permeado por incerteza radical, por ondas de *destruição criadora* e por instabilidade financeira, este se torna um processo de dependência em relação à sua própria trajetória (*path-dependence*), cujo êxito depende de contínuas mudanças institucionais e nas políticas públicas.

Isso não é propriamente novidade para os historiadores da modernização econômica ocidental, que têm há muito argumentado que integrar a evolução do sistema financeiro à da indústria foi um requisito fundamental para o desenvolvimento tanto dos países avançados como dos *late-comers* (Gerschenkron,

1962; Cameron, 1967; Sylla e Toniolo, 1991; Bodenhorn, 2000; Kim e Vogel, 2011, cap. 7; McCraw, 2012). Tampouco é novidade para os estudiosos da industrialização do Leste Asiático, que ressaltam os fortes vínculos entre o sistema bancário e o produtivo nestes países – algumas vezes chamados de “capitalismo de compadrio”, na medida em que se desviariam dos requerimentos de eficiência na alocação dos recursos – como condição necessária para a promoção do desenvolvimento econômico (Amsden, 1989; Wade, 1990; Woo, 1991; Burlamaqui, Tavares e Torres, 1991; Kregel, 2001; Gao, 2001; Chang, 2006).

Portanto, o foco principal da pesquisa será o papel dos bancos e do setor financeiro no desenvolvimento econômico chinês, desde o início da década de 1990.¹³ Destaques especiais serão dados às políticas de gestão de crise de 1998-2001 e de 2008-2009 pelo Estado e o desempenho econômico subsequente. A primeira meta é analisar a coerência do sistema bancário e regulatório em suas relações com o setor produtivo da economia chinesa. Em seguida, estas relações serão avaliadas em termos da estabilidade macroeconômica e do desenvolvimento econômico de longo prazo do país. Por fim, o capítulo explorará alguns elementos da experiência chinesa sob uma perspectiva comparada, no contexto das discussões sobre as reformas dos regimes nacionais de regulação e da arquitetura financeira internacional.¹⁴ Algumas implicações diretamente relevantes para o Brasil serão também apontadas e brevemente discutidas no final do trabalho.

2.1 Schumpeter, Minsky, a China e o socialismo: uma sugestão de interpretação

Para concluir este preâmbulo, delineiam-se duas hipóteses ousadas, que serão objeto de ulteriores discussões ao longo do capítulo. A primeira é que, a partir de uma perspectiva macrofinanceira, a China deve ser retratada como “Minsky com anabolizantes”. Ou, para ser mais preciso, o que Minsky caracterizou, ecoando Hilferding, como uma forma revigorada de *capitalismo financeiro*: um sistema financeiro dominado por bancos universais, com vínculos estreitos com a agricultura, o comércio e, especialmente, a indústria, e orientado para o financiamento do

13. Especialmente os bancos, uma vez que o *sistema bancário representa a coluna vertebral do sistema financeiro chinês*. Isto não implica afirmar que não há outras instituições financeiras ou um *sistema bancário sombra* na China, mas que eles não tiveram maior relevância no financiamento do desenvolvimento do país e – pelo menos até recentemente (2010-2013) – tampouco desempenharam papel desestabilizador *sistêmico*. De acordo com Wray e Liu (2014, p. 11, tradução nossa), no entanto: “a ascensão do sistema bancário sombra levanta questões importantes que precisam ser abordadas em relação à regulação e supervisão das instituições financeiras, incluindo a decisão de ‘nivelar por cima’ ou ‘nivelar por baixo’ (tornar mais rigorosas as regras sobre os bancos-sombra ou relaxá-las sobre bancos tradicionais)”.

14. Krugman (2013, tradução nossa) argumenta com a sua agudeza habitual: “Dê um passo para trás por um minuto e considere o incrível fato de que os paraísos fiscais, como Chipre, as Ilhas Cayman, e muitos outros, ainda estão operando praticamente da mesma forma que antes da crise financeira global. Todo mundo já viu o estrago que os banqueiros fugitivos podem infligir, mas grande parte dos negócios financeiros do mundo ainda está encaminhada por meio de jurisdições que permitem aos banqueiros contornarem até os regulamentos leves que se têm posto em prática”.

desenvolvimento (Minsky, 1986; Wray, 2010).¹⁵ Um modelo de banco universal combina funções de banco comercial e de investimento em uma instituição, fornecendo empréstimos de curto e de longo prazo para as empresas. Sua estrutura patrimonial inclui os depósitos – à vista e a prazo – e os empréstimos para as famílias e as corporações, bem como as ações e os títulos de dívidas emitidos pelas firmas e pelo Estado. Pode ainda fornecer uma ampla diversidade de serviços financeiros, tais como hipotecas, seguros e operações em bolsas de valores.

A atuação das instituições chinesas que operam como bancos comerciais e de investimento, bem como suas ramificações por meio dos veículos especiais de investimento (*special investments vehicles* – SIV) representam a mais recente encarnação do modelo de capitalismo financeiro de Hilferding-Minsky. Aqui nos referimos ao Banco da China (Bank of China – BOC), ao Banco da Construção da China (China Construction Bank – CCB), ao Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC) e ao Banco da Agricultura da China (Agricultural Bank of China – ABC), os *Big 4* (os 4 Grandes), somados ao Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB).¹⁶ Os traços especialmente minskyianos no modelo são a disseminação de estruturas financeiras especulativas (*speculative finance*) e o acúmulo de posições de fragilidade financeira – elementos que não estavam contemplados no modelo original de Hilferding. Contudo, no sistema financeiro chinês há um elemento novo, cuja característica vai além de Hilferding e Minsky e entra em terreno schumpeteriano: a presença de um robusto *Estado empreendedor*.

Mais especificamente, trata-se de um Estado que combina as funções de *emprestador de última instância* (fiador dos empréstimos bancários e das dívidas corporativas) e *investidor de primeira instância* (formulador e financiador de políticas industriais, de inovações tecnológicas e da infraestrutura por meio dos bancos). A presença desta estrutura estatal, bem como o que parece ser a compreensão pelos reguladores financeiros chineses do mantra de Minsky de que a estabilidade é desestabilizadora, fornece uma explicação plausível para o fato de que, a despeito de situações de fragilidade financeira surgirem periodicamente, elas não se degeneraram em estruturas financeiras do tipo Ponzi (*Ponzi finance*). Como será discutido (seção 4), estruturas financeiras disfuncionais são contidas por meio de uma regulação financeira proativa, além de periódicas recapitalizações e reestruturações bancárias.

15. Minsky tratou estes como *fases do capitalismo* em vez de *variedades*. Segundo ele, essa fase do capitalismo financeiro entrou em colapso durante a Grande Depressão. O que surgiu depois foi um novo estágio do capitalismo: o capitalismo gerencial do Estado de bem-estar (Wray, 2010). Não concordamos com essa taxonomia. É uma visão muito americana. A variedade de capitalismo financeiro conduzida pelo Estado ressurgiu na Ásia e foi uma característica fundamental dos “milagres asiáticos”. A China é o exemplo mais recente desse padrão – *com anabolizantes*, vale dizer, exacerbado pelo seu modelo institucional centralizado.

16. De meados do século XIX até a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha tinha seu próprio *Big 4*, os “4 Ds”: Deutsche, Dresdner, Darmstader e Disconto (Hilferding, 1983; Landes, 1969, cap. 5).

A segunda hipótese para a discussão é que, analisada como um todo, a China se encaixa surpreendentemente bem na descrição – nada convencional – do conceito de socialismo de Schumpeter (1961, cap. 16-17) e fornece uma ilustração concreta dos seus argumentos de que o socialismo pode funcionar e mesmo superar o capitalismo no terreno da eficiência econômica.¹⁷ Schumpeter começa sua análise com uma bem conhecida e retórica pergunta: seria viável o socialismo? Sua resposta é: “naturalmente que sim” (Schumpeter, 1961, p. 167). No entanto, sua definição de socialismo não está focada na *estatização* dos meios de produção nem na erradicação da propriedade privada, mas na *socialização*, que envolve essencialmente o *redesenho das fronteiras e dos modos de interação entre as esferas pública e privada, sob uma estrutura unificada de decisão e controle*.¹⁸ Em suas palavras:

Por sociedade socialista designaremos um conjunto institucional no qual o controle sobre os meios e sobre a própria produção está concentrado em uma autoridade central, ou, como poderíamos dizer também, no qual, por uma questão de princípios, os assuntos econômicos da sociedade pertencem à esfera pública e não à privada (Schumpeter, 1961, p. 168).

Em segundo lugar, o conceito essencial na definição é o *controle* por uma autoridade central. Transladando-o para a China, o Partido Comunista Chinês (PCC) representa um encaixe perfeito, na medida em que não pressupõe, por exemplo, a ausência da propriedade privada, que poderia e deveria existir no modelo schumpeteriano. Em relação às operações do dia a dia deste sistema, a liberdade monitorada da gestão deveria ser a norma:

Pode existir também uma autoridade supervisora ou fiscalizadora — uma espécie de *cour des comptes* — que poderia concebivelmente ter até mesmo o direito de vetar determinadas decisões. Quanto ao segundo ponto, alguma liberdade de ação deve ser deixada, de toda liberdade que ainda existir, aos chamados homens-chave, isto é, aos gerentes de certas indústrias e fábricas. No momento, formarei a ousada presunção de que a margem racional de liberdade foi encontrada experimentalmente e realmente concedida, de maneira que a eficiência não sofre nem com as ambições desenfreadas de subordinados, nem com o empilhamento, sobre a mesa do ministro, de relatórios e consultas sem solução (Schumpeter, 1961, p. 206).

Mais uma vez, na China, a cadeia de comando da gestão do sistema financeiro detém poder de veto, incluindo a Comissão Permanente do PCC, o Politburo, as

17. Evidentemente, essa discussão vai muito além do escopo e dos objetivos deste capítulo. Pretende-se apenas deixar como um ponto de partida fértil para uma futura linha de inquérito sobre a China.

18. Para uma discussão mais analítica do papel do Estado em Schumpeter, ver Burlamaqui (2000).

autoridades reguladoras e os bancos, ao mesmo tempo que permite um enorme grau de liberdade tanto empresarial como gerencial.¹⁹

Em terceiro lugar, o processo de inovação pode ser *coordenado*, levando em conta *considerações de tempo e de localização*. No processo de *destruição criadora*, a *criação* pode ser realizada de maneira planejada, ao passo que a *destruição* pode ser implementada por meio de políticas *de saída*:

O planejamento do progresso, no entanto, e em particular a coordenação sistemática e a distribuição ordenada, em todos os sentidos, em épocas de inovações, seriam incomparavelmente mais eficientes na prevenção das explosões (...) e reações depressivas (...) do que qualquer variação automática ou artificial da taxa de juros ou da oferta de crédito (...). E o processo de abandono dos materiais obsoletos, que no capitalismo – especialmente no capitalismo competitivo – significa uma paralisia temporária e prejuízos que, em parte, são injustificados, poderia ser reduzido àquilo que a eliminação do obsoleto realmente significa para o leigo, *dentro de um plano geral que preveja com antecedência a transferência para outros usos de partes não obsoletas de fábricas e peças de equipamentos superados* (Schumpeter, 1961, p. 200, grifo nosso).

Em quarto lugar, a relação entre *mudança tecnológica e emprego* também poderia ser racionalizada pelas políticas de coordenação, de modo que fosse possível “redirecionar a massa de trabalhadores ociosos para novos setores, os quais, se o planejamento for realmente eficaz, como pode ser, podem estar carentes de mão de obra” (Schumpeter, 1961, p. 201).

Em quinto lugar, a *resistência a mudanças* poderia ser fortemente desencorajada e, por conseguinte, a *promoção de inovações* seria efetuada de maneira mais rápida e racional em uma economia controlada pelo Estado.

Em vista das questões mencionadas, pode-se melhor avaliar a trajetória contemporânea de crescimento da China, bem como seu ritmo de introdução de inovações tecnológicas.²⁰ Todavia, ainda há um importante elemento ausente no modelo de Schumpeter: a globalização. A transformação estrutural da China também está relacionada com uma enorme expansão da dimensão global nas últimas décadas

19. Conforme Li Lihui, presidente do BOC, citado por McGregor (2010, p. 1.127-1.129, tradução nossa): “na China, é muito importante demonstrar o poder político do Partido Comunista (...). O administrador pode resolver a maioria dos problemas, mas nem todos”.

20. McGregor (2010, tradução nossa) sugere: “a maioria dos estrangeiros que lidaram com grandes empresas estatais chinesas, nos primeiros dias das reformas econômicas, se sentiu tal como os executivos japoneses do gigantesco conglomerado Mitsubishi, negociando para construir uma usina para o Baoshan Steel (...). Os japoneses foram prejudicados quando o lado chinês levou vantagem durante as conversas, obrigando-os a fazer concessões. ‘Sim, vocês ganham as negociações’, exclamaram os executivos da Mitsubishi. ‘Mas era sua equipe nacional enfrentando nossa equipe corporativa!’ Chen Jinhua, um titã da indústria estatal, recontou esta história em sua biografia, e disse que os japoneses estavam certos. ‘Tínhamos convidado muitos especialistas em sistema de energia elétrica da China para se juntar à nossa equipe de negociação, mas a Mitsubishi, como uma simples empresa, foi incapaz de fazê-lo’, escreveu Chen. ‘Este exemplo mostrou a superioridade da ampla cooperação socialista’”.

e, principalmente, com uma forte pressão da globalização financeira. Examinam-se a seguir os principais contornos destes processos.

3 GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA ECONÔMICA GLOBAL E FINANÇAS

Do ponto de vista econômico, a globalização pode ser definida como um processo associado ao aumento da abertura comercial e financeira, à crescente interdependência e ao aprofundamento da integração entre os países na economia mundial. A própria globalização não é um fenômeno novo, embora tenha entrado em nova fase desde meados dos anos 1980 (Nayyar, 2002; Scholte, 2005; Weinstein, 2005; Frieden, 2006). Esta nova fase está profundamente enraizada em uma revolução tecnológica, assim como foi a fase anterior (Bell, 2001; Freeman e Louçã, 2005; Reinert, 2008). Apresenta como principais elementos: *i*) uma enorme expansão dos mercados, especialmente, dos financeiros; *ii*) desafios para a soberania dos Estados, para as instituições estabelecidas e para os valores sociais; *iii*) a ascensão de novos atores sociais e movimentos políticos; e *iv*) a ampliação da instabilidade global (Berggruen e Gardels, 2013; Underhill e Zhang, 2003; Underhill, 1997; Michie e Smith, 1999; Gilpin, 2000). Esta fase também oferece a possibilidade de um aglomerado (*cluster*) de aprendizagem e oportunidades econômicas bastante diversificadas para os países, empresas e indivíduos capazes de se posicionarem estrategicamente para enfrentar essas transformações.

3.1 Globalização e (ausência de) governança global

Este novo cenário inclui atores que se tornaram mais poderosos com a globalização, tais como as corporações transnacionais, as instituições financeiras privadas internacionais e as associações da sociedade civil. Inclui também a proliferação de entidades semioficiais e não oficiais que definem regras, tais como a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (International Organization of Securities Commissions – Iosco), a Federação Mundial de Bolsas de Valores (World Federation of Exchanges – WFE), a Associação Internacional de *Swaps* e Derivativos (International Swaps and Derivatives Association – Isda) e as agências de avaliação de risco de crédito (como a Standard & Poor's, a Moody's e a Fitch Ratings). Na esfera do comércio exterior, inclui os acordos bilaterais e regionais – a exemplo da Parceria Econômica Transpacífico (Trans-Pacific Economic Partnership), da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (Transatlantic Trade and Investment Partnership) e da Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership). No âmbito da cooperação entre os países, inclui ainda os tratados internacionais, como a Iniciativa Chiang Mai, e os tribunais internacionais de arbitragem (Carvalho e Kregel, 2007; Helleiner, Pagliary e Zimmermann, 2010).

Os principais desafios da globalização para os Estados e os formuladores de políticas são ampliar, ou mesmo manter, seu raio de manobra para a definição

de políticas domésticas em face dessas novas entidades globais. Para além destes desafios, emergem novos fatores que impactam as estratégias nacionais, tais como o vasto aumento dos fluxos financeiros internacionais e a crescente instabilidade financeira; o aprofundamento na concentração e na segregação do conhecimento e da propriedade intelectual; a evasão fiscal como fenómeno global; os surtos de migração em massa; a degradação ambiental; e os “choques de civilizações” decorrentes de fundamentalismos religiosos (Woods, 2000; Chandrasekhar, 2007; Kaletsky, 2010; Rodrik, 2011).

Do ponto de vista da política económica, a abordagem keynesiana foi em larga medida substituída pela visão neoliberal de que apenas os incentivos individuais gerados pelo ambiente do mercado podem produzir resultados eficientes. Esta visão seria posteriormente popularizada como um aspecto importante do Consenso de Washington, que tem como pressupostos centrais a superioridade das soluções baseadas no mercado sobre aquelas baseadas na governança estatal (Williamson, 1990).²¹

Da perspectiva da governança global, tanto a ONU como as instituições de Bretton Woods foram largamente marginalizadas pelas novas entidades semioficiais e pelas instituições criadas ou fortalecidas após a crise financeira sistémica de 2008, tais como o *novo* Comitê da Basileia, o Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB), o Grupo dos Vinte (G20)²² e os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (Helleiner, Pagliary e Zimmermann, 2010). Ademais, tanto a economia como a geopolítica global têm mudado rapidamente, convencendo pesquisadores, formuladores de políticas e ativistas a abrirem novos caminhos, tanto nas análises quanto nas estratégias (Berggruen e Gardels, 2013, cap. 1 e 4; Rodrik, 2011; Krugman, 2012; Turner, 2012).

A relação entre globalização e governança global é, portanto, desequilibrada. Parece adequado afirmar que desde o colapso de Bretton Woods e, especialmente, a partir das crises asiática e russa, em 1997 e 1998, têm-se “mercados globais sem governança global” (Rodrik, 2005, p. 196). Uma declaração, certamente, reforçada pelo fracasso da Rodada de Doha, em julho de 2008, e pela crise financeira internacional. E, no âmbito das instituições de governança económica global, o vácuo atual é especialmente alarmante na área das finanças.

21. Para uma descrição sistemática do Consenso de Washington e uma comparação preliminar com o modelo económico chinês, ver McKinnon (2010).

22. Os membros do G20 são: Alemanha, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. A União Europeia é representada pelos presidentes do Conselho Europeu e do Banco Central Europeu. Das reuniões do G20 participam ainda representantes do FMI, do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – em grande medida por insistência brasileira –, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), além do secretário-geral da ONU.

3.2 Globalização e finanças

Como Schumpeter (1934; 1961), Keynes (1985) e Minsky (1986) demonstram, o desenvolvimento econômico depende principalmente do crédito (*finance*) e das inovações tecnológicas. Todavia, as questões financeiras são percebidas como complexas e distantes das vidas cotidianas. Para salientar a centralidade das finanças e da governança financeira nas economias capitalistas, recorre-se brevemente ao Paradigma de Wall Street de Minsky em macrofinanças, cuja premissa crucial é que o capitalismo deve ser entendido essencialmente como um sistema financeiro, e os mercados, como redes de contratos de crédito e de processos de endividamento (Minsky, 1982a,²³ 1982b; 1986). O caminho para dar corpo a esta visão é observar cada unidade econômica – empresas, famílias, governos e até mesmo países – como se fossem um banco, saldando diariamente seus fluxos de entrada e saída de recursos (Mehrling, 1999; Wray, 2010). A partir deste ponto de vista, categorias econômicas, tais como produção, consumo, comércio e investimento são, antes de tudo, fluxos monetários, crédito e débito, ativos e passivos, trocados entre os diferentes agentes econômicos. Resumindo em uma frase que remete tanto a Keynes (1985, cap. 12) quanto a Schumpeter (1934, cap. 4): moeda e finanças são as dimensões fundamentais do capitalismo, das quais decorre todo o restante.

O crédito permite que essas unidades econômicas adquiram ativos cujos fluxos de caixa excedem os compromissos assumidos. Este descasamento pode resultar em dificuldades de liquidez, que ao degenerarem para insolvências e falências compõem o pior dos cenários da incapacidade de se alcançarem os resultados econômicos esperados. A fragilidade financeira resulta destas estruturas patrimoniais em que os desembolsos previstos são relativamente maiores que os fluxos de caixa, havendo, assim, o risco da inadimplência. Portanto, a fragilidade financeira emerge como uma característica endógena das economias capitalistas, a partir das conexões entre o endividamento no passado e a incerteza sobre o futuro (Minsky, 1986).

A implicação central desta perspectiva para as finanças globais – assim como para as domésticas – é que, deixado aos seus próprios dispositivos, o comportamento inerente de manada, próprio de sistemas baseados em expectativas sobre um futuro desconhecido, resulta em um sistema financeiro que amplifica em vez de conter a propensão para fragilidade e instabilidade financeira. Aqui, a governança e a regulação financeira entram em cena. A fim de estabilizarem uma economia instável, governos nacionais e instituições de governança global devem atuar como supervisores prudenciais e reguladores sistêmicos globais, inspecionando os fluxos internacionais de capitais, estruturando mecanismos de liquidez global, estabelecendo normas e implementando as regras tanto para *credores* como para *devedores* (Minsky, 1986). Quando os mercados de crédito congelaram, após o

23. Publicado originalmente em 1977.

colapso do banco de investimento Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008, esta perspectiva parecia se qualificar para um “retorno triunfal” (Skidelsky, 2009).

No entanto, anos depois do início da crise, esse retorno parece não ter ocorrido. As políticas implementadas após a crise sistêmica global e a evolução subsequente do capitalismo ocidental estão tomando um rumo quase inverso ao preconizado pelo paradigma de Keynes-Minsky. Reformas financeiras inadequadas, campanhas políticas antigovernamentais (*lobbying*), persistência da crença na autorregulação corporativa, obsessão por orçamentos equilibrados e “austeridade fiscal”, entre outros, ainda estão em grande parte vigentes como preceitos inquestionáveis para o bom funcionamento dos mercados (Krugman, 2012; Stiglitz, 2012).²⁴

A crise financeira dos mercados emergentes (Ásia, Rússia, América Latina e Turquia), que abalou o mundo durante o período 1997-2002, abriu uma janela de oportunidade para se repensar uma *nova arquitetura financeira* (Eichengreen, 1999; Eatwell e Taylor, 2000; Blustein, 2001; 2005). Entretanto, à medida que o debate se aprofundou, considerando-se inclusive o uso de instrumentos como a reintrodução de controles de capital ou a construção de uma autoridade financeira mundial, foi se limitando a fóruns especializados, comunidades de pesquisa (departamentos universitários, principalmente fora da economia) e algumas – poucas – organizações não governamentais (ONGs) incapazes de influenciar as decisões de governos e de organismos multilaterais responsáveis pela reforma do sistema.

Infelizmente, a história parece estar se repetindo (como farsa): representantes de agências regulatórias e de supervisão do mercado financeiro dos países do G20 estão elaborando um conjunto de padrões de melhores práticas e pacotes de austeridade, cuja adoção está, novamente, sendo incentivada por meio da pressão entre pares ou mediante condicionalidades associadas aos programas de empréstimos do FMI.²⁵ O valor dos passivos dos países é cada vez mais julgado pela qualidade dos sistemas de regulação e supervisão de cada economia – no qual as agências *privadas* de classificação de risco têm um peso desproporcional nos *vereditos* – e mensurado pela sua adesão aos padrões internacionais. Torna-se extremamente importante para os países em desenvolvimento serem reputados como aderentes às normas internacionais, uma condição mínima para atrair e reter os fluxos de capitais. O Banco de Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) e o Comitê da Basileia ganharam mais proeminência com o novo acordo de capital (Basileia III), cuja adequação em termos da regulação da liquidez ou do grau de alavancagem ainda está longe de ser consensual (Cornford, 2011).

24. Para uma análise menos pessimista, ver Blinder (2013).

25. Desta vez, a Europa é, ironicamente, a maior vítima.

Além disso, vários padrões globais estão sendo propostos por toda uma gama de entidades não oficiais, que incluem o Comitê de Normas Internacionais de Contabilidade (International Accounting Standards Board – Iasb), a Federação Internacional de Contadores (International Federation of Accountants – Ifac), a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários, a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (International Association of Insurance Supervisors – Iais) e a WFE (Helleiner, Pagliary e Zimmermann, 2010).

Há vários problemas com esse emergente arcabouço financeiro fragmentado. As instituições de Bretton Woods perderam poder e influência e, de fato, nunca foram instituições globais, mas, fundamentalmente, organismos de vigilância dos credores. Estas entidades não foram estabelecidas para garantir a estabilidade do sistema financeiro, e sim ao sistema de taxa de câmbio fixo e de apoio ao livre-comércio. A mudança de foco para a estabilidade financeira resultou de um mandato complementar. Quanto à expansão dos órgãos não oficiais – por exemplo, a Iais e a WFE –, elas exacerbaram o *deficit* democrático na governança financeira global. Em geral, estas entidades de configuração de padrões são organizações opacas e respondem apenas perante si mesmas. Seus objetivos finais são difundir um conjunto único de regras padronizadas (*one size fits all*), que pode desencadear efeitos deletérios sobre os países em desenvolvimento (Burlamaqui, 2007).

Nesse “novo” cenário financeiro, as transações foram caracterizadas por empréstimos maciços e imprudentes, gerando dívidas e passivos, em grande parte, invisíveis ou não precificados apropriadamente.²⁶ Dada a falta de transparência do mercado, os formuladores de políticas não têm como se certificar de que estas novas dívidas voláteis e instrumentos de *private equity* estão com detentores seguros, ou como se comportarão em uma nova crise, quando todos os investidores procurarem as portas de saída (Partnoy e Eisinger, 2013; Blinder, 2013).

Na fronteira da tributação internacional, estima-se que, para cada US\$ 1 que as nações pobres recebem em ajuda estrangeira, cerca de US\$ 10 em dinheiro ilícito fluem para o exterior, geralmente para o Ocidente (Baker *et al.*, 2011). Com a drenagem deste grande volume de capital de frágeis economias, há pouca esperança de sucesso para muitas delas, mesmo quando possuem uma estratégia de desenvolvimento bem delineada.

No entanto, se voltamos o olhar para a Ásia, embora o vácuo de governança financeira também seja visível, algumas iniciativas promissoras parecem estar ocorrendo. Os danos causados pela crise de 1997-1998 tornaram os países da

26. De acordo com Morgenson (2013, tradução e grifo nossos): “*Tenha medo*. Essa é a lição tanto para os investidores como para os contribuintes no relatório do Senado de 307 páginas detalhando o fiasco comercial de US\$ 6,2 bilhões do JP Morgan Chase no ano passado. O sistema financeiro, graças a operações dissimuladas e reguladores atrapalhados, é mais arriscado do que você imagina”.

região conscientes da necessidade de promover a cooperação financeira regional para evitar a emergência de uma nova crise e manter seu ritmo de crescimento econômico estável. Desde então, o Japão, a Coreia do Sul e a China têm promovido vigorosamente o fortalecimento da integração econômica e institucional juntamente com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean),²⁷ formando a Asean+3.

Mais recentemente, com o aumento da interdependência econômica no Leste Asiático, a cooperação financeira regional está se tornando ainda mais importante. As iniciativas no âmbito da Asean+3 incluem a Iniciativa Chiang Mai, o Economic Review and Policy Dialogue (ERPD), o Asian Markets Bond Initiative (Abmi) e o Grupo de Pesquisa Asean+3. Estas iniciativas estão evoluindo em um ritmo acelerado e ainda precisam ser mais bem compreendidas e debatidas. De todo modo, pode-se argumentar que elas poderiam se transformar nas sementes de uma nova arquitetura financeira global – mais eficaz e mais transparente (Underhill e Zhang, 2003; Ramo, 2004). Para além da discussão acerca do alcance e eficácia destas iniciativas, um fato já parece evidente: a China se tornou o ator-chave em todas elas.

4 GESTÃO DE CRISES E EVOLUÇÃO FINANCEIRA RECENTE NA CHINA

Apesar de a evolução financeira da China ser um tema recorrente na literatura, na imprensa e nos círculos de pesquisa ocidentais, há relativamente pouco material que poderia ser qualificado como robusto do ponto de vista da precisão dos dados e da identificação dos elementos analíticos mais relevantes. A partir de fontes selecionadas na literatura especializada,²⁸ busca-se empreender uma descrição suficientemente detalhada da evolução recente do sistema financeiro chinês, abrangendo seus principais elementos quantitativos e institucionais, de modo a embasar as hipóteses apresentadas na seção anterior e fornecer elementos para uma análise prospectiva.

27. Conjunto formado pelos seguintes países: Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Laos, Malásia, Mianmar, Indonésia, Tailândia e Vietnã.

28. Alguns dos melhores relatos sobre a evolução e as reformas financeiras chinesas podem ser encontrados nos livros de Walter e Howie (2012) e de Cousin (2011). A subseção 4.1 está baseada parcialmente em suas descrições, embora não necessariamente em suas análises ou conclusões. Um estudo abrangente do mais importante banco de apoio às políticas de desenvolvimento da China – o CDB – está contido no livro de Sanderson e Forsythe (2013), que será a base da discussão promovida na subseção 4.2. Há também uma excelente análise da resposta chinesa à crise e suas consequências globais na pesquisa de Lardy (2012), que será a fonte básica para a elaboração da subseção 4.3. Finalmente, os livros mais recentes de Pettis (2013), Tselichtchev (2012), bem como os trabalhos de Kregel (1998; 2001; 2008; 2009), Wray (2010), Keidel (2007; 2011), Roach (2012) e Lo (2010) – entre outros – também serão utilizados para compor uma narrativa analítica ao longo das seções subsequentes.

4.1 O sistema bancário chinês e as reformas: 1992-2005

O primeiro fato a se registrar quando se observa o setor financeiro chinês é que o Estado e os bancos de fomento às políticas de desenvolvimento são de longe os maiores atores (tabela 1). A estrutura atual do sistema financeiro da China foi desenhada no início da década de 1990. As reformas do sistema financeiro ganharam força com a aprovação pelo Congresso Nacional do Povo de uma lei para o banco central, outra para os bancos comerciais e uma terceira para direitos societários. A China, em meados da década de 1990, criou os chamados bancos de fomento (*policy banks*) da agricultura, do comércio exterior e da infraestrutura doméstica, como forma de aliviar a carga dos bancos comerciais de realizar empréstimos dirigidos a estes setores. No entanto, o volume desses empréstimos via bancos comerciais não retrocedeu. A taxa de retorno e a concorrência na esfera financeira os mantiveram gravitando em torno deste aglomerado econômico (Keidel, 2007, p. 1-3). Walter e Howie (2012, p. 5, tradução nossa) resumem o processo da seguinte forma:

Em 1994, várias leis foram aprovadas, criando a base para um banco central independente e colocando os maiores bancos estatais – o BOC, o CCB, o ICBC e o ABC [os *Big 4*] – no caminho de se tornarem totalmente comerciais ou, pelo menos, mais independentes em seus julgamentos de risco e com balanços reforçados, sem colocarem o sistema econômico e político em risco.²⁹

Ao qual eles acrescentam:

A reforma foi fortalecida com as lições aprendidas da crise financeira asiática no final de 1997. Zhu Rongji, então primeiro-ministro, aproveitou o momento para pressionar por uma recapitalização e um reposicionamento dos bancos que o mundo, naquele momento, justamente, os via como mais que tecnicamente falidos (Walter e Howie, 2012, p. 5, tradução nossa).

O sistema de regulação financeira chinês é enxuto e bastante direto. O setor financeiro é regulado pelo Banco Popular da China (People's Bank of China – PBC) – o banco central, fundado em 1948 – e por três comissões: *i*) a Comissão de Regulação Bancária da China (China Banking Regulatory Commission – CBRC); *ii*) a Comissão de Regulação dos Valores Mobiliários da China (China Securities Regulatory Commission – CSRC); e *iii*) a Comissão de Regulação dos Seguros da China (China Insurance Regulatory Commission – Circ). O setor bancário está, principalmente, sob a supervisão do PBC e da CBRC (Cousin, 2011, p. 21).

29. É digno de nota que o CDB, também fundado em 1994 e, possivelmente, o ator mais estratégico no cenário financeiro chinês atual, como evidenciado na próxima subseção, não é devidamente discutido neste livro.

TABELA 1
Participações relativas de ativos financeiros na China (2006-2010)

	2006 (trilhões de renminbis)	2007 (trilhões de renminbis)	2008 (trilhões de renminbis)	2009 (trilhões de renminbis)	2010 (trilhões de renminbis)	2010 (US\$ trilhões)
PBC	12,86	16,91	20,70	22,75	25,93	3,9
Bancos	43,95	52,6	62,39	79,51	95,3	14,4
Empresas de valores mobiliários ¹	1,60	4,98	1,19	2,03	1,97	0,3
Companhias de seguros ¹	1,97	2,90	3,34	4,06	5,05	0,8
Total	60,38	77,39	87,62	108,35	128,25	19,4

Fonte: Walter e Howie (2012, tradução nossa).

Nota: ¹ Inclui corretoras e sociedades gestoras de fundos de investimento.

O PBC é responsável pela formulação e implementação da política monetária e pela estabilidade do sistema financeiro. Suas funções são: *i*) emissão da moeda nacional; *ii*) administração da sua circulação; *iii*) execução da política monetária; *iv*) gerenciamento das reservas cambiais e de ouro, com o apoio da Administração Estatal das Reservas Internacionais (State Administration of Foreign Exchange – Safe); *v*) regulamentação do mercado interbancário; *vi*) contenção da lavagem de dinheiro; e *vii*) gestão e registro do sistema de crédito e do sistema de pagamento.³⁰

O PBC é uma administração com *status* ministerial, que opera sob a liderança do Conselho de Estado. Isto significa que não há independência do banco central, mas articulação institucional com outros órgãos políticos, sob uma agência-piloto, o Politburo, que, por sua vez, está subordinado ao PCC.

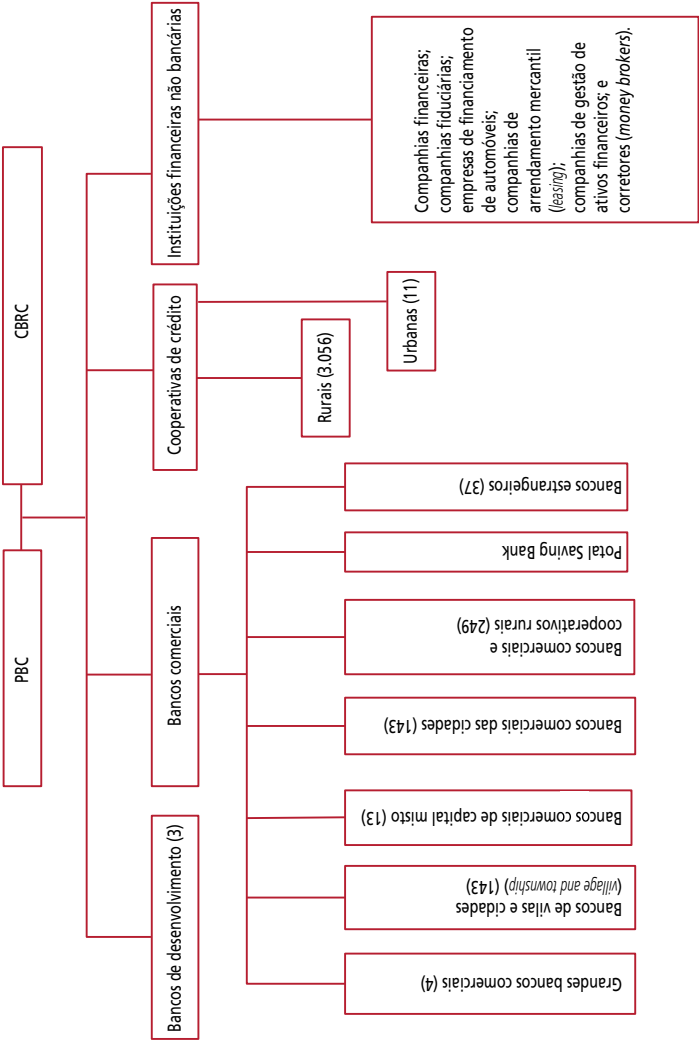
A CBRC foi fundada em março de 2003, com o objetivo de aumentar a independência do banco central e, principalmente, tornar a regulação das instituições bancárias, como um todo, mais robusta (figura 1). Esta instituição também se encontra sob a liderança do Conselho de Estado, tendo se convertido em um ator-chave na condução da reforma e da recapitalização do sistema financeiro após a crise asiática e, mais ainda, na prevenção de um mergulho do sistema financeiro chinês em uma espécie de “capitalismo de cassino”, que ganhava força nos Estados Unidos e em parte da Europa desde os anos 1980.³¹ Lardy (2012, tradução nossa) afirma muito claramente:

uma vez que as agências reguladoras da China haviam se recusado, terminantemente, a permitir a criação de derivativos financeiros complexos no mercado doméstico, e limitaram severamente a exposição das instituições financeiras domésticas a essas inovações financeiras “estrangeiras”, as instituições financeiras chinesas tiveram pequena exposição aos ativos financeiros tóxicos.

30. A partir de meados de 1990 até meados de 2000, o PBC vem progressivamente delegando suas funções de supervisão a outros órgãos, tais como a CSRC e a Circ (Cousin, 2011, p. 21-22).

31. Quando o esquema de poupança e empréstimo entrou em erupção nos Estados Unidos (*savings and loan crisis*). Para um amplo conjunto de medidas implementadas pela China entre 2007 e 2012, ver quadro 1 na subseção 4.3.

FIGURA 1
A estrutura do sistema bancário e regulatório chinês



Fonte: Cousin (2011).
Obs.: Os números entre parênteses indicam a quantidade de instituições existentes para determinada modalidade.

A descrição de Lardy (2012) está correta para o período que abarca a crise das hipotecas de alto risco (*subprime*) nos Estados Unidos, mas cumpre notar que foi o resultado de um processo de reformas sucessivas iniciado em 1998 e 1999. Isto porque a crise financeira asiática atingiu duramente o sistema bancário chinês. Os impactos imediatos foram um forte declínio na qualidade dos ativos e, simultaneamente, um aumento na inadimplência dos empréstimos. Em 1998, mais da metade dos empréstimos concedidos pelo ICBC – o maior credor do país – era irrecuperável. Para o conjunto do sistema bancário, 45% dos empréstimos realizados antes de 2000 apresentavam atrasos (Cousin, 2011, p. 9).

De acordo com Cousin (2011, p. 12, tradução nossa): “o legado de anos de má gestão, muitas vezes corrupta, dos bancos estatais era agora mais que apenas um dreno na tesouraria”. Foi uma “ameaça letal para toda a economia” (McGregor, 2010, tradução nossa). Com o sistema em crise, o primeiro-ministro Zhu Rongji voltou-se para o que McGregor (2010) rotulou como “seu conjunto *leninista* de ferramentas para dobrar os bancos à sua vontade”. O aparato partidário em Pequim, em conjunto com seu Departamento de Organização Central, adquiriu o poder de contratar e demitir executivos sêniores em bancos e outras empresas estatais.

Para a maioria dos observadores, o sistema regulatório governamental permaneceu intacto na superfície. Os bancos locais e as autoridades reguladoras regionais aparentemente não foram afetados. No entanto, o Politburo criou uma *ferramenta política paralela*: um poderoso organismo dentro do partido, porém, em grande parte, invisível, para monitorar instituições financeiras e seus executivos.

As ações foram ousadas, e os resultados surgiram rapidamente. Entre 2000 e 2003,³² o governo (mais propriamente, seu novo aparato regulatório) “removeu”³³ mais de US\$ 400 bilhões dos balanços dos *Big 4*, a fim de sanear-los (Walter e Howie, 2012, p. 5). Em grande parte, imitando a experiência da Resolution Trust Corporation (RTC) dos Estados Unidos no final da década de 1980, foram criados o equivalente a quatro “bancos podres”, um para cada dos quatro grandes bancos estatais, com o propósito de absorverem seus créditos irrecuperáveis.

Em seguida, o PBC e a CBRC recapitalizaram os bancos, por meio de uma injeção de quase US\$ 50 bilhões em “dinheiro novo”, em grande parte proveniente das reservas internacionais do país, e promoveram a listagem de suas ações nas bolsas de valores de Hong Kong e de Xangai entre 2005 e 2006 (Walter e Howie,

32. O período 2003-2013 foi liderado pelo presidente Hu Jintao e pelo primeiro-ministro Wen Jiabao.

33. Mais precisamente, forneceu as condições para que eles cancelassem seus empréstimos inadimplentes.

2012, p. 5-6).³⁴ O passo subsequente foi vender parte destas ações a grandes instituições estrangeiras para reforçar sua estrutura patrimonial. Em 2005, o Bank of America desembolsou US\$ 2,5 bilhões por uma participação de 9% no CCB; e o Temasek – o fundo soberano de Cingapura –, US\$ 1,5 bilhão por 5% do mesmo banco. Várias outras instituições financeiras chinesas abriram seu capital por meio de ofertas públicas iniciais (*initial public offering* – IPO), com algumas destas operações figurando entre as maiores realizadas no mundo desde 2005 (tabela 2).

TABELA 2
Maiores IPOs (2005-2011)

Companhia	País	Setor	Ano	IPO (US\$ bilhões)
Agricultural Bank of China	China	Finanças	2010	22,1
Industrial & Commercial Bank of China	China	Finanças	2006	21,9
Alia	China (Hong Kong)	Seguro	2010	20,5
Visa	Estados Unidos	Finanças	2008	19,7
General Motors	Estados Unidos	Automobilístico	2010	18,1
Bank of China	China	Finanças	2006	11,2
Dai-ichi Life Insurance	Japão	Seguro	2010	11,1
Rosneft	Rússia	Petróleo e gás	2006	10,7
Glencore International	Suíça	Mineração	2011	10,0
China Construction Bank	China	Finanças	2005	9,2
Electricité de France	França	Utilidades públicas e energia	2005	9,0
VIB Group	Rússia	Finanças	2007	8,0
Banco Santander Brasil	Brasil	Finanças	2009	7,5
China State Construction Engineering Corporation	China	Construção	2009	7,3
Iberdrola Renovables	Espanha	Utilidades públicas e energia	2007	6,6

Fonte: Dealogic. Disponível em: <<http://www.dealogic.com/>>.

A estratégia dos planejadores chineses era infundir na reforma do sistema bancário um endosso da comunidade financeira internacional e, ainda, absorver aprendizado sobre gestão e monitoramento de riscos, bem como governança financeira em uma perspectiva mais *empresarial*.³⁵ Os bancos foram recapitalizados,

34. Ver especialmente o capítulo 2 de Walter e Howie (2012). O livro não estende a descrição sobre o que exatamente aconteceu nesse episódio a partir de uma perspectiva do balanço. O que parece ter acontecido foi que o banco central comprou títulos do Tesouro, emitindo dinheiro ao mesmo tempo. Os bancos venderam seus créditos incobráveis ao banco central e com o dinheiro infundido pelo Tesouro, recapitalizaram e limparam seus balanços. Note-se que todos os atores são entidades públicas e todos coordenados pelo PCC, o que configura um circuito fechado, em que não há decisões baseadas no acaso, nem fogo amigo. Ninguém é eliminado pelas forças de mercado, pelos vigilantes de título de dívida ou por apostas realizadas pelos operadores dos bancos de investimento, como o Citibank e o Goldman Sachs, contra empréstimos ou a capacidade de um projeto gerar fluxo de caixa.

35. Lembre-se que isso ocorreu antes dos primeiros sinais do *big bang* financeiro de 2007 e 2008. Curiosamente, a maior parte da “opinião pública” descreve Zhu como um grande reformador e privatizador. Grande reformador, seguramente, ele foi, privatizador, só se for adicionada a locução “ao estilo chinês”. As ofertas públicas nunca deram aos estrangeiros quaisquer participações relevantes nos negócios adquiridos. Eles permaneceram acionistas minoritários. Nesse ponto, concorda-se plenamente com a interpretação de McGregor (2010, cap. 1 e 2).

mas a operação não foi muito bem recebida nos círculos políticos da China. Houve um grande ataque da ala nacionalista do partido, denunciando o que classificaram como a venda de valiosos ativos chineses para os estrangeiros. O ambiente político mudou e as reformas financeiras foram paralisadas (Walter e Howie, 2012, p. 19). Na verdade, um movimento em direção à internacionalização parcial e à modificação do perfil de algumas empresas estatais selecionadas, abrindo o capital e listando-as na Bolsa de Valores de Hong Kong, já estava em curso desde o início dos anos 1990. Sinopec, PetroChina, China Mobile, ICBC e muitas outras passaram por este processo. Constituiu um esforço combinado em direção a uma trajetória de modernização, que culminou com a presença de 44 empresas chinesas na *Fortune 500 Global* de 2009, lista das maiores empresas globais elaborada pela revista *Fortune* (tabela A.1, no apêndice).

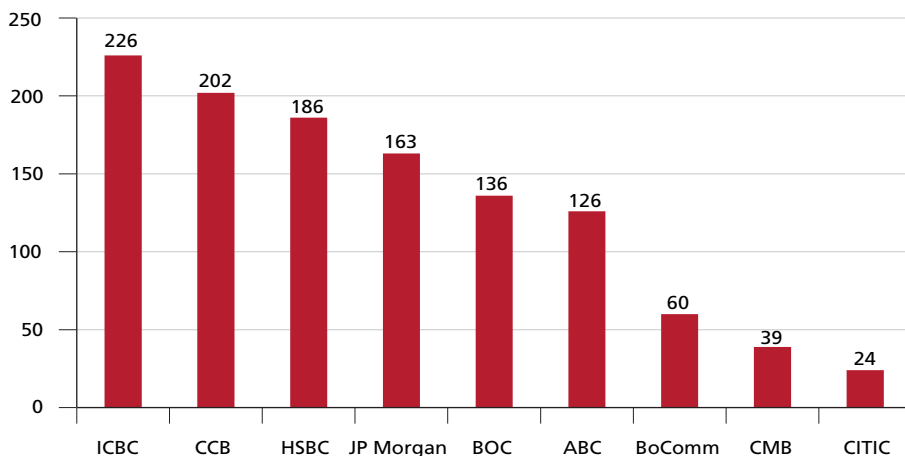
Do ponto de vista da regulação financeira, o ataque nacionalista serviu a um propósito: legitimar e pressionar os freios em um processo que *potencialmente* teria permitido uma presença muito maior de instituições financeiras estrangeiras na China. Ou, mais explicitamente, esta reação criou as condições para a manutenção de um elevado grau de *repressão financeira* no país, o que, retrospectivamente, revelou-se benéfico, à medida que propiciou um ambiente institucional adequado para responder aos impactos do desastre financeiro que sobreveio após o colapso do Lehman Brothers, em setembro de 2008.

Chen Yuan, presidente do CDB, parecia pensar nessa direção, quando declarou, em julho de 2009: “não devemos trazer esse *modus operandi* americano e usá-lo na China. Em vez disso, devemos nos desenvolver em torno de nossas próprias necessidades e construir nosso próprio sistema bancário” (Walter e Howie, 2012, p. 27, tradução nossa).

Nesse sentido, quando, em 2008, um pequeno grupo de especialistas financeiros estrangeiros aterrissou na China para prestar assessoria aos reformadores do país, Wang Qishan, vice-primeiro-ministro encarregado do setor financeiro, rapidamente deixou claro que o país tinha pouco a aprender com os visitantes. Sua mensagem em poucas palavras foi: “você têm o seu jeito. Nós temos o nosso jeito. E o nosso jeito está certo!” (McGregor, 2010, tradução nossa). O argumento fazia sentido, especialmente se levado em consideração o momento em que foi exposto. A elevada capitalização dos bancos chineses naquele período (em comparação, por exemplo, com o JP Morgan), bem como o decréscimo dos empréstimos inadimplentes ao longo de toda a década de 2000 parecem justificar esta afirmação (gráficos 5 e 6).

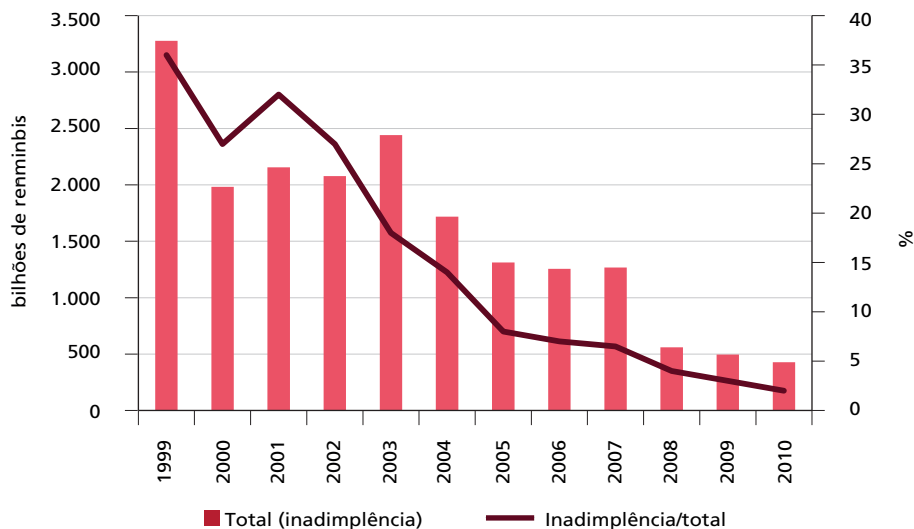
GRÁFICO 5**Capitalização dos bancos chineses em comparação com o JP Morgan (2008)**

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Walter e Howie (2012).

Obs.: BoComm significa Bank of Communications, e CMB, China Merchants Bank.

GRÁFICO 6**Empréstimos inadimplentes dos principais bancos chineses (1999-2010)**

Fonte: Walter e Howie (2012).

4.2 O CDB: o capitalismo financeiro schumpeteriano

“Em uma década, o CDB tornou-se o facilitador financeiro de ambos: a expansão global da China e o crescimento interno” (Sanderson e Forsythe, 2013, *Introdução*, tradução nossa). Com esta enfática abertura, os autores começam a análise do que consideram “o núcleo do capitalismo de Estado da China”: “um sistema de bancos e empresas controlados pelo Estado, que muitos países em desenvolvimento veem como alternativa ao sistema focado nos mercados privados” (*idem, ibidem*).

Fundado em 1994, com operações globais que se estendem da Ásia para a África e a América Latina,³⁶ ativos totais de quase US\$ 1 trilhão e uma taxa de inadimplência de 0,48% no final de 2013 (CDB, 2013), o CDB tem sido, de fato, a agressiva agência-piloto da diversificação financeira chinesa nos últimos dez a quinze anos. Em 2011, o CDB tinha uma carteira de crédito de US\$ 884 bilhões e “uma presença comercial em 116 países ao redor do mundo” (Chen, 2012, p. 13, tradução nossa).

De acordo com Sanderson e Forsythe (2013), a inovação financeira crucial do CDB consistiu em um modelo de financiamento dos governos locais, que transformou a paisagem da China em pouco mais de uma década. Para entender esta inovação, salienta-se a reversão de um dos princípios fundamentais da Revolução Comunista: a redistribuição de terras de latifundiários ricos para camponeses sem-terra. Entre 1996 e 1997, à medida que a crise asiática se desenrolava, os gastos com infraestrutura na China duplicaram e, para 2002, tinham aumentado em quase três vezes. Além de política contracíclica, estes investimentos eram uma resposta a um processo veloz de urbanização concomitante à industrialização que transformava tanto a geografia econômica do país quanto sua distribuição populacional.

Esta urbanização massiva tornou-se, por sua vez, uma resposta ao colapso da demanda global, que se repetiria posteriormente em 2008 e 2009. A retração econômica mundial exigiu uma reapropriação de terras pelo Estado como condição para se criarem zonas de desenvolvimento, por onde ferrovias e trens de alta velocidade, complexos desportivos, centros comerciais, prédios de apartamentos e todo tipo de equipamentos urbanos foram construídos em um ritmo muito acelerado. Esta reapropriação de terras era o equivalente ao processo de cercamento de terras (*enclosure*), ocorrido na Inglaterra no século XVII, quando milhões de camponeses foram obrigados a deixar suas terras para dar lugar à expansão urbana.³⁷

36. Essa questão será mais bem discutida na seção 5.

37. Eles receberam uma compensação, porém bem abaixo do valor de mercado e, especialmente, do seu valor futuro esperado, uma vez que a urbanização estava em curso. Contraditoriamente, o processo ajudou a produzir uma força de trabalho considerável – o exército industrial de reserva de Marx –, e disponível para vender sua força de trabalho, nas novas fábricas, por um preço muito modesto, de acordo com qualquer padrão internacional.

É claro que este surto de crescimento da construção urbana requereu a captação de recursos de curto e longo prazo em grande escala, mas ainda havia um problema a ser solucionado. Em 1994, o primeiro-ministro da China, Zhu Rongji, suspendeu o empréstimo direto aos governos locais, devido à inflação crescente. Nas palavras de Chen Yuan: “enquanto o nosso governo nacional goza de crédito praticamente ilimitado, os iniciadores de projetos de urbanização, os governos locais, têm pouco” (Chen, 2004, tradução nossa).³⁸ O CDB, financiado por títulos do Tesouro, usualmente comprados por bancos comerciais da China, poderia fornecer o capital inicial para que os governos locais deslanchassem os projetos. No entanto, mais crédito seria necessário para assegurar o financiamento total dos projetos, o que implicaria a exigência de garantias mais robustas.

Aqui, entra a visão de Chen Yuan, juntamente com a *inovação financeira* do CDB. Chen sabia que a urbanização aumentaria consideravelmente os preços da terra e que esta permanecia nas mãos dos governos locais, o que significava que eles estavam sentados sobre uma mina de ouro em potencial. A inovação foi o veículo de financiamento do governo local (*local-government financing vehicle* – LGFV), um SIV público e voltado para o desenvolvimento.³⁹ Em outras palavras, uma empresa criada pelos governos locais que lhes permitia gastar além dos limites de seus orçamentos (Sanderson e Forsythe, 2013). Eles receberiam dinheiro *adicional* do CDB, *mas por meio* do LGFV, oferecendo a terra como garantia. O valor da terra e, por conseguinte, da própria garantia inevitavelmente aumentaria ao longo do tempo *como resultado de investimentos possibilitados pela estratégia do banco*. Assim, os preços mais altos da terra significariam mais renda para os governos locais e mais espaço para novos empréstimos e gastos.

Esta foi uma estratégia tendente à autorrealização (*self-fulfilling*), um tipo de operação financeira cuja reflexividade foi exaustivamente discutida (em outros contextos, não na China) por Soros (1987). Sucintamente, trata-se de que a disponibilidade de um banco para financiar um projeto de investimento tem impacto direto sobre sua viabilidade, vale dizer, sobre seus retornos e, em última análise, também sobre seu próprio preço (Kregel, 2008). Foi também uma estratégia schumpeteriana, na qual o crédito permitiu o investimento, elevou o valor da garantia e, à medida que o investimento amadurecia, gerou os fluxos de caixa necessários para pagar o empréstimo. O modelo de Wuhu, como foi rotulado – porque começou na cidade de Wuhu –, apresentou grande êxito. Como Sanderson e Forsythe (2013, tradução nossa) relatam: “[este mecanismo] conseguiu transformar uma cidade pacata em uma metrópole, que hoje é o lar de um dos maiores fabricantes de automóveis da China, a Chery Automobile”.

38. Ver, também, Sanderson e Forsythe (2013).

39. E não para apostas especulativas (e por vezes fraudulentas), como foi típico nos sistemas financeiros americano e, em parte, europeu.

Posteriormente, o sucesso do modelo em Wuhu foi replicado em outras localidades, com o CDB emprestando dinheiro para os LGFVs em Xangai (residência do ex-presidente Jiang Zemin), Tianjin (residência do primeiro-ministro Wen Jiabao) e Suzhou. O sistema se espalhou por todo o país e se consolidou em 2008, quando ajudou a proteger a China dos piores impactos da crise financeira global. Atualmente, cada província na China dispõe de empresas semelhantes para financiar investimentos em infraestrutura (Sanderson e Forsythe, 2013, p. 9-12).

Neste momento, cabe indagar se não seria este o comportamento financeiro similar àquele que produziu a crise das hipotecas de alto risco nos Estados Unidos – quais sejam, empréstimos alavancados, apoiados na suposição de que os preços dos imóveis nunca entrariam em colapso. A resposta para essa pergunta é *negativa*, por várias razões. Em primeiro lugar, todos os atores envolvidos eram entidades públicas. Os empréstimos foram efetuados por bancos públicos para os governos locais e garantidos tanto pelo PBC como pelo Ministério das Finanças (MOF). Em segundo lugar, havia um Estado dotado de suficiente capacidade financeira para patrocinar uma expansão econômica por meio das operações dos bancos públicos, em um processo que poderia se repetir por um período longo de tempo sem risco de liquidez ou de solvência. De fato, as taxas de inadimplência dos empréstimos diminuíram consistentemente para os principais bancos chineses entre 1999 e 2010 (gráfico 6).

Em terceiro lugar, mesmo no pior cenário, em que os bancos chineses poderiam estar repletos de créditos irrecuperáveis, ainda não enfrentariam uma situação de congelamento do crédito, em que o Estado se recusasse terminantemente a ajudá-los, tal como aconteceu nos Estados Unidos com a decisão do Federal Reserve (Fed) e do Tesouro de permitirem a falência do Lehman Brothers.⁴⁰ Em uma situação extrema, os bancos chineses ainda poderiam ser recapitalizados. Em quarto lugar, não havia “empréstimos destrutivos” no processo: nenhum empréstimo “ninja”,⁴¹ nenhuma alavancagem sintética via derivativos, nenhum empilhamento de dívidas sobre dívidas, ou qualquer estratagema de aposta contra o cliente para aumentar os ganhos da instituição financeira, ao estilo do *hedge fund* formado por Goldman Sachs, Abacus CDS e John Paulson.

40. Note-se que, após a quebra do Lehman Brothers, houve muitas fusões e aquisições, além de reestruturações. Um oceano de dinheiro e garantias foi injetado pelo Fed e pelo Tesouro nos bancos, seguradoras e empresas grandes demais para falir (*too big to fail*). Nenhuma outra grande instituição faliu nos Estados Unidos, supostamente a terra do mercado. Blinder (2013) realiza uma excelente discussão destes temas. Desse ponto de vista, a ação política preventiva chinesa de recapitalizar seus bancos quando necessário e, em seguida, certificar-se de que o financiamento de curto e longo prazo permanece disponível não surpreende. Articulam-se um setor público, um banco central e uma política de desenvolvimento (industrial, de comércio exterior e de infraestrutura), em consonância com a abordagem de Keynes-Minsky-Schumpeter de políticas em tempos difíceis, como mencionado.

41. Referência ao tomador de crédito cuja característica básica era não possuir renda, emprego ou ativos – *no income, no job, no assets* (*ninja*).

Em quinto lugar, e mais importante, como Walter e Howie (2012, p. 27) apontam, o *PCC trata seus bancos como instituições estratégicas* destinadas a fornecer todo o capital necessário às empresas estatais envolvidas nos projetos e planos de desenvolvimento do país. Zhou Xiaochuan, presidente do PBC, enquadrrou o propósito do sistema bancário de uma forma mais apropriada ao afirmar, em 2009, o que poderia ter acontecido sem as reformas e as recapitalizações bancárias anteriores: “o sistema financeiro chinês seria um obstáculo ao crescimento econômico, tornando-se impossível financiar o capital de giro das empresas e, simultaneamente, *apoiar o desenvolvimento*” (Cousin, 2011, p. 19, grifo e tradução nossos). Em face da “ponzificação” da maior parte dos sistemas financeiros dos Estados Unidos e da Europa nas últimas três décadas, a maneira de as autoridades chinesas lidarem com os bancos parece sensata. No entanto, Walter e Howie (2012) sugerem uma imagem mais pessimista sobre o que estaria ocorrendo no país. Lardy (2012, tradução nossa) conclui:

O programa de estímulo não favoreceu empresas estatais em detrimento das empresas privadas e, mais importante ainda, não alterou a tendência de longo prazo das reformas na China, em que as empresas privadas têm, cada vez mais, se tornado os condutores mais importantes do crescimento econômico.

Lardy destaca ainda que, contrariamente ao que muitas vezes se afirma, os empréstimos bancários em 2009 e 2010 não fluíram essencialmente para as empresas estatais, e que o acesso ao crédito de empresas privadas e pequenos negócios familiares melhorou consideravelmente.

4.3 Regulação financeira e gestão da crise (2008-2012)

Na expectativa de uma desaceleração global, Lardy (2012) relata que o PBC iniciou uma política de flexibilização monetária em setembro de 2008, sincronizada com o lançamento de um programa de estímulos da ordem de 4 trilhões de renminbis (US\$ 586 bilhões) pelo Conselho de Estado (cerca de 15% do PIB), praticamente o dobro do equivalente americano (quadro 1). Em contraste, a Lei de Recuperação e Reinvestimento Americano (American Recovery and Reinvestment Act – Arra) não foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente Barack Obama antes de meados de fevereiro 2009.⁴² Dessa forma:

42. Lardy (2012, tradução nossa) explica de forma clara e concisa: “o pacote de estímulo dos Estados Unidos em comparação com o da China sofreu em dois aspectos. Primeiro, em relação ao tamanho das respectivas economias, o estímulo dos Estados Unidos era muito menor. Segundo, o programa chinês consistiu predominantemente em aumento das despesas, mas cerca de um terço do estímulo dos Estados Unidos decorreu da redução de impostos. Grande parte do aumento de renda das famílias americanas, proveniente destes cortes de impostos, foi utilizada para pagar dívida, em vez de financiar despesas de consumo adicionais. Embora pagar as dívidas fosse racional, do ponto de vista das famílias altamente endividadas, nada contribuiu para aumentar a demanda agregada. Estas diferenças no momento, no tamanho e no desenho dos dois programas de estímulo contribuíram para resultados econômicos muito diferentes nos dois países em 2009: um declínio absoluto e acentuado no produto americano e apenas uma desaceleração modesta da taxa de crescimento chinesa”.

A resposta das políticas da China à crise financeira e econômica mundial foi antecipada, ampla e bem desenhada. Embora as instituições financeiras chinesas tivessem pouca exposição aos ativos tóxicos que comprometeram grandes bancos de investimento ocidentais e outras instituições financeiras, as lideranças chinesas reconheceram que a alta dependência do país às exportações significava que era profundamente vulnerável a uma recessão econômica global (Lardy, 2012, tradução nossa).

Como se pode observar, a resposta da China à crise foi muito mais ampla que o seu pacote de estímulo de 2008. Medidas regulatórias dirigidas e matizadas precederam o programa, complementando-o e proporcionando um estreito acompanhamento, além de permitirem uma rápida mudança de rumo, sempre que necessário, constituindo uma efetiva regulação financeira proativa. A escala sem precedentes de expansão do crédito bancário em 2008 e 2009 representa um indício revelador da natureza e do papel crucial do setor financeiro público nas políticas anticíclicas no período.

Existe a preocupação, tanto dentro como fora da China, de que este comportamento predominantemente expansionista dos bancos possa resultar em rupturas graves na estabilidade macroeconômica e no comportamento da taxa de inflação do país. De fato, os sinais de bolhas especulativas no mercado imobiliário e no de ações eram evidentes (Walter e Howie, 2012, cap. 1, 3 e 8). É sabido ainda que o Estado teve de conter a expansão do crédito, elevando os requerimentos de capital e os depósitos compulsórios, a partir do segundo semestre de 2009, para frear o financiamento da especulação.

O quadro 1 sintetiza as principais medidas econômicas e regulatórias adotadas pela China para o enfrentamento da crise internacional, bem como suas iniciativas para frear as bolhas de ativos infladas na esteira da expansão do crédito no período.

QUADRO 1
China: cronologia das principais políticas e mudanças regulatórias (2007-2011)

Data	Política ou mudança regulatória
Janeiro de 2007	O PBC aumenta a taxa de depósito compulsório devido aos temores de uma economia superaquecida.
Março de 2007	Primeiro de cinco aumentos nas taxas de juros básicas em 2007.
Setembro de 2007	O pagamento inicial (entrada) para compra de ativos imobiliários aumentou em 40%. A taxa de juros das hipotecas de empreendimentos imobiliários foi elevada em 10% sobre a taxa de juros básica. A isenção de impostos sobre bens imobiliários foi ampliada para cinco anos.
Final de 2007-setembro de 2008	São impostos limites quantitativos sobre os empréstimos bancários. O PBC começa a flexibilização monetária como parte do esforço de estímulo econômico. Conselho de Estado divulga o programa de estímulo de RMB 4 trilhões. A taxa de juros sobre empréstimos hipotecários reduziu. O pagamento inicial (entrada) para todas as hipotecas foi reduzido em 20%.

(Continua)

(Continuação)

Data	Política ou mudança regulatória
Janeiro de 2009	A isenção de impostos sobre bens imobiliários foi reduzida para dois anos.
Meados de 2009	O PBC fortalece a política de orientação dos agentes econômicos e utiliza outros instrumentos para desacelerar a oferta de empréstimos bancários. A CBRC reforça as exigências de capital, inclusive para dívida subordinada.
Dezembro de 2009	Volta do pagamento inicial de 40% para investimentos imobiliários.
Janeiro de 2010	A CBRC anuncia medidas para reduzir o crescimento do crédito, incluindo quotas de empréstimos obrigatórias para alguns bancos. Primeiro de seis aumentos dos depósitos compulsórios em 2010.
Abril de 2010	O Conselho de Estado aumenta o pagamento inicial para 50% para investimentos imobiliários, eleva a taxa de juros das hipotecas, limita a compra de bens imóveis por investidores estrangeiros e suspende empréstimos hipotecários para não residentes.
Final de 2010	O PBC adota uma política monetária mais restritiva, aumentando a taxa de juros básica e os depósitos compulsórios.
Janeiro de 2011	O pagamento inicial para um investimento imobiliário foi elevado para 60%. Começa o programa-piloto de imposto residencial em Xangai e Chongqing. Ocorre o primeiro de seis aumentos nos depósitos compulsórios no primeiro semestre de 2011.
Fevereiro de 2011	Efetua-se o primeiro de quatro aumentos na taxa de juros básica no primeiro semestre de 2011.

Fonte: Lardy (2012, tradução nossa).

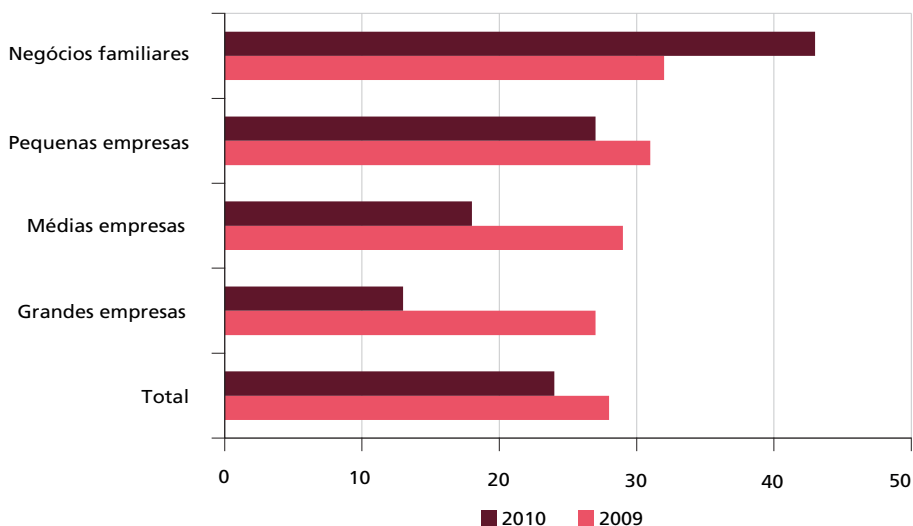
Contudo, Lardy (2012), Sanderson e Forsythe (2013) e Keidel (2011) apontam que a expansão do crédito parece estar mais profundamente enraizada nas estratégias de desenvolvimento do país, em vez de ser apenas produto de uma política anticíclica temporária do Estado chinês. Reflete o viés expansionista do sistema bancário da China,⁴³ especialmente porque a expansão já era veloz antes mesmo de ser impulsionada pelas políticas de contenção da crise global a partir de 2008. Porém, recordando a argumentação de Lardy (2012, tradução e grifo nossos), note-se que, embora frequentemente se afirme que o crédito bancário em 2009-2010 teria ido fundamentalmente para empresas estatais e permanecido restrito para empresas privadas e pequenos negócios familiares, “*o fato é que a distribuição do crédito melhorou consideravelmente*”. O gráfico 7 fornece uma medida concreta desta constatação.

43. Como mencionado, as políticas governamentais foram implementadas em estreita coordenação com o PCC, e sob sua supervisão (McGregor, 2010, cap. 2).

GRÁFICO 7

China: taxa de crescimento dos empréstimos, por tipo de mutuário (2009-2010)

(Em %)



Fonte: Lardy (2012).

Conceitualmente, o padrão expansionista do setor financeiro chinês parece ajustar-se, como sugerido, à hipótese de instabilidade financeira de Minsky. A tendência do setor para a inflação dos preços dos ativos, junto com o financiamento do investimento produtivo, poderia levar a uma estrutura patrimonial do tipo Ponzi no futuro próximo. Contudo, a ação corretiva do Estado reflete também uma receita de “políticas minskyianas”, por meio da atuação de um governo robusto e proativo e um banco central idem (o emprestador de última instância), bem como de uma instituição reguladora eficiente, sempre que necessário. Isto sugere que as lideranças políticas estariam conscientes das tendências à fragilização financeira contidas em processos de acelerada expansão econômica e de endividamento. No entanto, o Estado teve de equilibrar esta preocupação com considerações mais amplas de sustentação do crescimento econômico, especialmente ao longo da crise financeira e econômica global. A emergência de estruturas financeiras frágeis nesse contexto era absolutamente previsível.

Isso explica por que a política corretiva tem enfatizado operações bancárias mais prudentes e a alocação mais seletiva de recursos financeiros em vez de reduzir a expansão do crédito como um todo. Dadas as complexidades envolvidas na interação entre agentes do mercado e do regime político-institucional do Estado, ao longo da evolução do setor financeiro chinês, continua a ser uma tarefa difícil para o governo (em particular, para o regulador bancário) manter este delicado equilíbrio.

De todo modo, seja examinando os dados chineses em si, seja analisando-os a partir de uma perspectiva comparada, parece claro que o setor financeiro chinês empreendeu, até agora, um trabalho bastante eficiente, combinando o gerenciamento da crise – evitando sua propagação – com a continuidade da implementação de um projeto estratégico de mudança estrutural (Sanderson e Forsythe, 2013; Yongding, 2011; Tselichtchev, 2012, cap. 8). Os recursos financeiros foram canalizados principalmente para usos produtivos, em particular, na forma de investimentos em infraestrutura. O que parece ser uma preocupação geral, entretanto, é se o crescimento econômico, após uma expansão muito rápida – ou pouco prudente – do crédito seria sustentável no longo prazo. Dito de outra forma, no longo prazo, a questão que se levanta é se a China deveria retomar sua busca por convergir aos padrões internacionais, ou se deveria buscar um modelo alternativo. Se o país seguir a segunda trajetória, cabe indagar qual seria este modelo alternativo, como ele impactaria o desenvolvimento econômico chinês e a economia mundial, e que lições poderiam ser retiradas desta experiência para os demais países em desenvolvimento (Lo *et al.*, 2011).⁴⁴

Este é um debate em curso e não há respostas claras para essas perguntas. No entanto, que a China adote e afirme um modelo alternativo para seus bancos e seu sistema financeiro não é uma ideia remota ou utópica da ala nacionalista do PCC, mas uma possibilidade real – a julgar pelas declarações de alguns dos seus principais reguladores financeiros. Que, de resto, seria coerente com a própria trajetória recente de desenvolvimento financeiro chinês, cujo ponto de ruptura foi a crise do Leste Asiático em 1997-1998.

Antes dessa crise, nos anos de 1993 a 1997, o principal impulso da estratégia do Estado para o desenvolvimento do seu sistema financeiro consistia em uma política com três vertentes, cujo objetivo era evidentemente uma convergência com padrões internacionais (Lo *et al.*, 2011): *i*) liberalização (tanto das estruturas como das atividades do setor financeiro); *ii*) profissionalização (das instituições financeiras, em particular, dos bancos); e *iii*) internacionalização (tanto da estrutura como das condições institucionais do setor financeiro).

A crise do Leste Asiático, contudo, levou o governo chinês a desviar-se de tal busca. Em vez disso, decidiu-se atribuir múltiplos objetivos ao sistema bancário: promover a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico de longo prazo (assim como a responsabilidade social), além de enfatizar a resiliência financeira, ou seja, garantir a lucratividade com controle dos riscos. Por extensão, o setor financeiro, como um todo, estaria mais focado nestes múltiplos objetivos e não apenas na predominância do sistema bancário (Sanderson e Forsythe, 2013; Walter e Howie; 2012).

44. A esse respeito, ver, especialmente, Pettis (2013).

O resultado parece ser uma abordagem evolucionária para o desenvolvimento financeiro. Inicialmente, a partir de 1998, a ênfase das políticas era auxiliar os grandes bancos estatais a reestruturar seus balanços, aperfeiçoar suas operações comerciais e, simultaneamente, reforçar o quadro regulatório. A peculiaridade foi que as medidas adotadas para estes fins eram características de uma estratégia de eliminação de dívidas, ou seja, injeção de capital estatal e, mais importante, acelerado crescimento econômico para reduzir a proporção dos ativos de baixa qualidade nos balanços dos bancos. A meta de sanear os balanços e, assim, evitar falências bancárias e crises financeiras foi alcançada com êxito (Lo *et al.*, 2011; Keidel, 2011).

A profissionalização dos bancos estatais também progrediu rapidamente, culminando na emissão pública de ações em mercados externos. Enquanto isso, a liberalização controlada resultou em uma estrutura setorial suficientemente diversificada, e as disposições para a admissão da China à OMC em 2001, formalmente, expuseram o setor à concorrência internacional. Porém, nenhum destes acontecimentos levou a uma transição do estilo tradicional de relacionamento bancário a um modelo de plena concorrência. O que ocorreu foi o oposto, conforme evidenciado no aumento da concentração dos empréstimos bancários em grande escala, principalmente em empresas controladas pelo Estado. A expansão do crédito em 2008 e 2009 pode, portanto, ser compreendida como uma repetição da estratégia do Estado em promover a melhoria na capacidade de recuperação financeira e o crescimento econômico, agora, sob a liderança dos bancos.

Parece, assim, que, em meio à eclosão da crise financeira global em 2008, a liderança do Estado chinês claramente abandonou a doutrina de que a resiliência financeira – entendida como a maximização do lucro e a minimização do risco bancário – é, em si, uma condição necessária (e muitas vezes suficiente) para a melhor contribuição das finanças para a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento econômico. A crença chinesa, ao contrário, é que a resiliência financeira em si nem sempre constitui o principal objetivo do ponto de vista do desenvolvimento. Deve ser complementada e equilibrada por outros elementos que reforcem sua efetividade em tempos de crise, como a de 2008-2009. Um exemplo provém da estreita relação entre os bancos e as grandes empresas, consistente com a trajetória predominante do desenvolvimento econômico chinês, que se caracteriza pelo elevado volume de empréstimos de longo prazo para financiamento de investimentos e formação de capital das corporações⁴⁵ (Roach, 2012).

Esta relação provou ainda colaborar para o crescimento das empresas chinesas no exterior, além da expansão maciça do investimento produtivo em muitas partes

45. Em contraste a empréstimos para financiamento de capital de giro, ou operações de curto prazo, predominantes nos países ocidentais.

do mundo em desenvolvimento, que tem sido levada a cabo com apoio dos bancos chineses. Parece, portanto, provável que o mundo testemunhe, nos anos vindouros, a expansão destes nexos da indústria e das finanças chinesas no mercado mundial. Dadas estas circunstâncias, “as melhores práticas” do sistema bancário chinês – e, por extensão, do mundo dos negócios relacionados com a China no mercado internacional – poderiam ser definidas pelos bancos chineses (e no arcabouço regulatório chinês), bem como por instituições financeiras internacionais.

Em suma, a importância crescente da economia chinesa e a expansão de seu modelo de governança financeira liderado pelo Estado, na arena global, podem ter implicações de longo alcance, no futuro, para a arquitetura financeira internacional em processo de mutação.

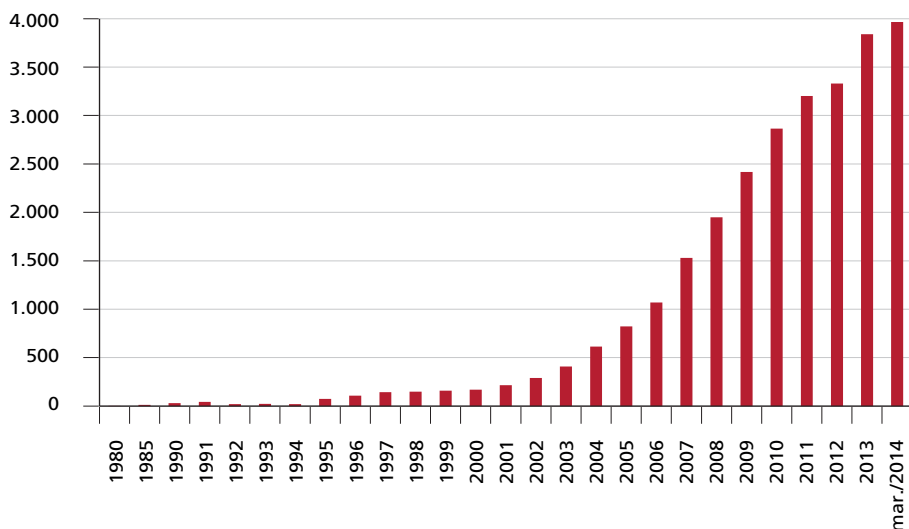
5 CONSOLIDANDO UMA ESTRATÉGIA GLOBAL

O fato de a China ter acumulado quase US\$ 4 trilhões em reservas internacionais coloca o país em uma posição muito especial no cenário financeiro mundial. Ademais, manter entre 50% e 60% destes recursos em títulos do Tesouro americano faz da China o maior viabilizador dos *deficit* comerciais dos Estados Unidos, além de posicioná-la particularmente bem para a aquisição de ativos americanos, caso esta se torne uma tática dentro da sua estratégia global (gráfico 8). Porém, esta é apenas a ponta do *iceberg*. O fundo soberano do país – China Investment Corporation (CIC) – administra parte das reservas no valor de US\$ 575 bilhões. A Safe Investment Company, estabelecida em Hong Kong, gerencia US\$ 567,9 bilhões em ações de empresas estrangeiras (gráfico 9). Por sua vez, o National Social Security Fund (NSSF) concentra US\$ 181 bilhões, provenientes da venda de ações de empresas estatais, recursos fiscais e outros investimentos.⁴⁶

46. Informações disponíveis em: <<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>>.

GRÁFICO 8

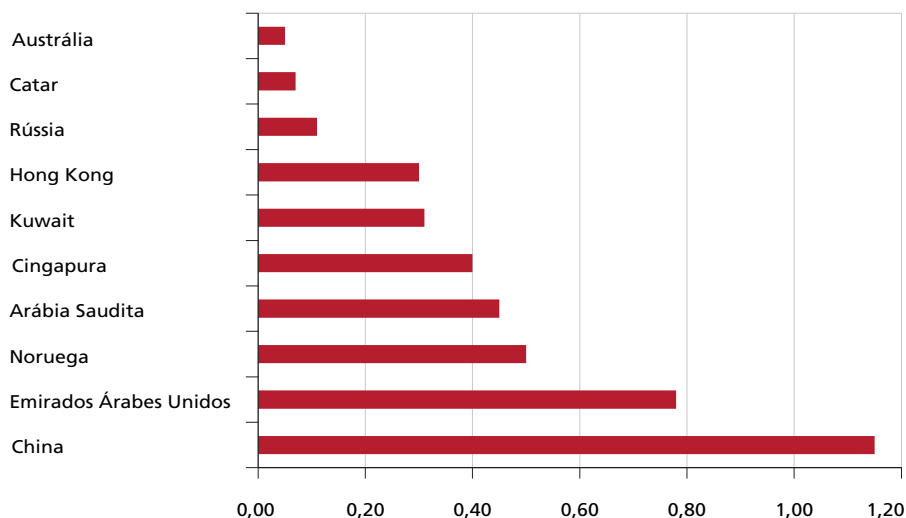
China: reservas internacionais – posição em final de período (1980-mar./2014)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: FMI/IFS; Federal Reserve Bank of St. Louis Economic Data (Fred).

GRÁFICO 9

Maiores fundos soberanos, por ativos (dez./2011)
(Em US\$ trilhões)



Fonte: Sovereign Wealth Fund Institute (Swfi). Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/>>.

Além disso, o apoio dos bancos às políticas de internacionalização da China é crucial para o seu projeto de desenvolvimento em diversas dimensões. Primeiro, ao realizarem os objetivos do Estado, os bancos, especialmente o CDB, estão contribuindo para garantir o suprimento de energia do país por meio de empréstimos vinculados à importação de produtos energéticos. Segundo, uma vez que grande parte dos empréstimos está condicionada à compra de bens e serviços chineses, desde telefones da Huawei a ferrovias construídas pela China International Trust and Investment Corporation (Citic), o país ganha duas vezes, na forma de juros sobre os créditos e lucros sobre as exportações. Terceiro, o CDB ajuda a promover mais uma meta chinesa ao pressionar as principais empresas a se tornarem globais (Sanderson e Forsythe, 2013).

5.1 África: empréstimos e investimentos estratégicos

Beneficiada pela demanda chinesa por suas exportações e matérias-primas, a África experimentou nas últimas décadas seu melhor período de crescimento econômico desde a independência do colonialismo.⁴⁷ O CDB está no cerne deste sucesso, ao estimular a produção e a construção da infraestrutura que a maioria dos países africanos requer para alcançarem melhores patamares de desenvolvimento (Sanderson e Forsythe, 2013). O CIC – o fundo soberano da China – constitui outro importante ator nestes empreendimentos. Examinam-se a seguir algumas das incursões estratégicas da China no continente africano.

A inserção da China no continente africano ganhou renovado fôlego a partir do estabelecimento de seis zonas econômicas especiais, prometidas pelo presidente Hu Jintao em 2006 e, logo depois, implantadas nos seguintes países: Nigéria, Ilhas Maurício, Egito, Argélia, Etiópia e Zâmbia. Posteriormente, houve a criação, em 2007, do Fundo de Desenvolvimento China-África (China-Africa Development Fund – CADF) como um braço do capital do CDB para impulsionar o investimento de empresas chinesas no continente africano. O CADF financia investimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento chinês, os quais estimulam basicamente firmas chinesas. Por exemplo, em fevereiro de 2012, o fundo assinou acordo com a Xinjiang Goldwind Science & Technology, fabricante de turbinas eólicas, para desenvolver o mercado africano destes produtos. Em 2010, o CDB tinha negociado com a empresa uma linha de crédito de US\$ 6 bilhões para financiar a sua expansão internacional (Sanderson e Forsythe, 2013). O banco participou também de um empreendimento com a montadora Cherry Auto para o estabelecimento de fábricas na África.

Uma rede nacional de telefonia e internet foi construída na Etiópia pelas empresas ZTE e Huawei, em acordo com o provedor estatal local e com apoio

47. Para uma discussão mais ampla da estratégia chinesa para a África, ver Carmody e Owusu (2011).

dos chineses na prestação de serviços. Um empréstimo de US\$ 3 bilhões para Gana, o maior já contraído em sua história, permitirá uma série de contratos com empreiteiras chinesas quando o país iniciar a exploração de novos campos de petróleo em águas profundas. Além disso, foram criadas fábricas de couro, vidro e cimento nos arredores de Adis Abeba, com vistas a promover a integração econômica regional. De acordo com Chi Jianxin, diretor-executivo do CADF, “a indústria de transformação não deveria estar confinada a um mercado local; deveria integrar ou incorporar uma dimensão regional” (Sanderson e Forsythe, 2013, tradução nossa).

Finalmente, em julho de 2012, enquanto os Estados Unidos mostravam os primeiros sinais de recuperação econômica e a Europa se encontrava mergulhada na crise do euro, o presidente Hu Jintao prometeu US\$ 20 bilhões em novos empréstimos para a África para financiar projetos de infraestrutura e de industrialização, com condicionalidades menores que aquelas impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Em entrevista a Sanderson e Forsythe (2013, tradução nossa), em Pequim, em 2012, o economista Joseph Stiglitz afirmou: “acredito que a China aprendeu com os erros do Banco Mundial e do FMI, e acredito que as condicionalidades [estabelecidas por ambas instituições] foram frequentemente contraproducentes e ingredientes importantes na desindustrialização [africana]”.

Em suma, em um curto espaço de tempo, a China se tornou um grande ator na África, com o qual será extremamente difícil competir no futuro, especialmente no provimento de serviços de infraestrutura e na disponibilidade de mecanismos de financiamentos. No entanto, em outras regiões do globo, o modelo de governança financeira conduzido pelo Estado chinês mostra características distintas – sobretudo, porque está vinculado a uma estratégia bastante clara de promover a segurança energética do país. Estas características serão objeto de análise na próxima subseção.

5.2 Empréstimos contra petróleo: uma estratégia global

Empréstimos em troca de petróleo, geralmente, combinam um acordo de empréstimo com a venda do produto, envolvendo bancos estatais e companhias petrolíferas de dois países. Começando com a Venezuela (tabela 3), Sanderson e Forsythe (2013, tradução nossa) afirmam o seguinte:

Os empréstimos do CDB para Venezuela atingem cerca de US\$ 1.400 para cada homem, mulher e criança no país, superando os de qualquer outra instituição. Além disso, as empresas chinesas que entram na Venezuela são, quase sem exceção, grandes beneficiárias dos empréstimos do CDB, pelo menos dez corporações detêm mais de US\$ 96 bilhões em empréstimos ou em linhas de crédito com o banco, para financiar sua expansão global e operações no interior da China.

TABELA 3
O CDB e os contratos da China na Venezuela

Empresa	Objeto do contrato	US\$ milhões	Cliente do BDC?
Sinohydro Group	Usinas elétricas	295,00	Sim
China CAMC Engineering Co.	Infraestrutura e agricultura	1.677,00	Sim
XCMG Construction Machinery Co.	Equipamentos de construção	761,00	Sim
China Railway Group	Ferrovias	7.500,00	Sim
CNTIC Trading Co.	Suprimentos médicos	927,00	Não
Second China Railway Construction Bureau Group Co.	Ferrovias	392,80	Não

Fonte: Sanderson e Forsythe (2013, tradução nossa).

O presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Luis Alberto Moreno, foi contundente ao caracterizar a estratégia do CDB como “muito astuta” na forma pela qual configura seus empréstimos com a Venezuela. As garantias de reembolso são codificadas na lei venezuelana. “‘Que eu saiba’, ele acrescenta, ‘os chineses são os únicos fazendo isto. Eu não conheço nenhum outro banco de desenvolvimento que possa fazer o tipo de coisas que eles estão fazendo, porque é tanto desenvolvimento para a Venezuela como estratégia global para a China’” (Sanderson e Forsythe, 2013, tradução nossa).

A Venezuela pode ser o seu centro regional na América Latina, mas as operações do CDB estão se expandindo por toda parte. Em 2009, a Petrobras obteve um empréstimo de US\$ 10 bilhões do banco, como parte de seus esforços para levantamento de fundos globais a fim de financiar a exploração de depósitos de petróleo em águas profundas. O empréstimo de dez anos de maturidade, remunerado pela taxa de juros Libor (London Interbank Offered Rate) mais 2,8%, está vinculado à transferência de 150 mil barris de petróleo por dia no primeiro ano de amortização, e 200 mil barris por dia nos anos seguintes a uma subsidiária da Sinopec (Sanderson e Forsythe, 2013). Além disso, o empréstimo estabelece que US\$ 3 bilhões devem ser utilizados para a compra de equipamentos petrolíferos chineses.

Os empréstimos chineses na América Latina estão continuamente ganhando impulso (tabela 4). De um valor irrisório antes de 2008, suas operações alcançaram em 2010 um montante superior à soma de todos os empréstimos efetuados para a região pelo Banco Mundial, BID e Export-Import Bank dos Estados Unidos (Gallagher, Irwin e Koleski, 2012, p. 5). O CDB parece confiante quanto à solidez de seu programa de empréstimos por petróleo; evidência disso foi a operação realizada com o Equador em 2010 no valor de US\$ 1 bilhão, por um prazo de quatro anos com taxa de juros de 6% ao ano (a.a.), apenas dois anos após o não cumprimento de obrigações por parte daquele país no montante de US\$ 3,2

bilhões. Os empréstimos chineses para a Venezuela e o Equador estão substituindo os mercados de dívida soberana para estes países.

O financiamento chinês opera muitas vezes como “empréstimo de última instância”. Não é um empréstimo barato, mas, diante das preocupações da comunidade financeira internacional com relação à Venezuela e ao Equador, e dos altos prêmios de risco que cobrariam, o crédito chinês é uma opção atraente (Gallagher, Irwin e Koleski, 2012, p. 8, tradução nossa).

TABELA 4
Empréstimos do CDB para o setor energético (2008-2012)

País	Projeto ou instituição receptora	US\$ bilhões	Ano
Venezuela	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes)	20,60	2010
Brasil	Petrobras	10,00	2010
Rússia	Oleoduto (Rosneft)	15,00	2009
Rússia	Oleoduto (Transneft)	10,00	2009
Equador	Empréstimos em troca de petróleo	1,00	2010
Equador	Empréstimos em troca de petróleo	2,00	2011
Venezuela	Empréstimos em troca de petróleo (Bandes)	8,00	2008-2009
Turcomenistão	Empréstimos em troca de petróleo (Turkmengaz)	4,00	2009
Venezuela	Empréstimos em troca de petróleo (Bandes)	4,00	2011
Mianmar	Gaseoduto	2,40	2010
Venezuela	Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) e China National Petroleum Corp (CNPC)	4,00	2011
Venezuela	Empréstimos em troca de petróleo (Bandes)	4,00	2012

Fonte: Erica Downs, Bloomberg Bulletin (2012, tradução nossa).

O modelo chinês de empréstimos em troca de petróleo parece ser ainda mais amplo, sendo utilizado em todo o mundo: “da Rússia para Gana, para o Brasil, como um meio de a China assegurar o abastecimento de energia e as empresas estatais de infraestrutura ganharem contratos” (Gallagher, Irwin e Koleski, 2012, p. 17, tradução nossa). Em suma, os bancos chineses mantêm controle sobre seus empréstimos, anexando requisitos de aquisição de equipamentos ou acordos de venda de petróleo. A maioria dos empréstimos exige ainda que os mutuários utilizem uma parte dos recursos para comprar tecnologias ou pagar por serviços de construção chineses. A principal diferença dos bancos chineses em relação às agências internacionais de financiamento parece ser que os primeiros visam garantir a conquista de ativos estratégicos e negócios para empresas chinesas, em vez de estabelecerem condicionalidades na forma de políticas macroeconômicas e reformas estruturais aos países mutuários (Sanderson e Forsythe, 2013).

5.3 Financiando a *China corporativa global*

O XII Plano Quinquenal chinês (2011-2015), aprovado em março de 2011, destaca a importância das indústrias pertencentes aos sete setores mágicos (*magic seven*), com impactos na chamada economia do futuro: *i*) proteção ao meio ambiente; *ii*) tecnologia da informação; *iii*) biotecnologia; *iv*) manufatura de alto conteúdo tecnológico; *v*) novas formas de energia; *vi*) novos materiais; e *vii*) veículos de energia limpa. Este plano constitui uma agenda rigorosamente schumpeteriana, e seu objetivo é preparar estas indústrias para ampliar sua participação de 3% para 15% da economia chinesa em 2020.⁴⁸ Não por acaso, muito antes do anúncio do plano, os bancos chineses já estavam injetando recursos em projetos de longo prazo a fim de transformar o cenário projetado em realidade.

Algumas empresas chinesas já começaram a conquistar os primeiros lugares nos mercados globais. A Huawei, por exemplo, ultrapassou a sueca Ericsson, tornando-se a maior empresa de fabricação de equipamento de telecomunicações do mundo. A Haier tornou-se líder na fabricação de produtos de linha branca, enquanto a Lenovo está desafiando a Hewlett-Packard como maior fabricante de computadores pessoais do mundo. A revista *The Economist* salienta: “Os governos ocidentais também desconfiam dos subsídios, dos *empréstimos com juros baixos* e dos generosos créditos à exportação para as campeãs nacionais” (Who’s..., 2012, tradução e grifo nossos). De fato, o arsenal financeiro por trás dos atores globais emergentes da China é formidável e não deve ser subestimado.

Considerem-se as atividades econômicas relacionadas ao meio ambiente, por exemplo. Em 2010, a China investiu cerca de US\$ 51,1 bilhões em energia limpa, o maior montante realizado por qualquer país do mundo no setor. Porém, em 2006, quatro anos antes deste recorde, duas companhias chinesas já estavam na lista das dez maiores produtoras de painéis solares. Em 2010, seis foram incluídas na lista, de acordo com relatório do Bloomberg New Energy Finance (BNEF). Entre elas, estava a Yingli, fundada em 1998, uma das maiores beneficiárias dos empréstimos do CDB para a indústria de painéis solares, que tomou emprestado pelo menos US\$ 1,7 bilhão entre 2008 e o início de 2012.⁴⁹ Em 2009, a Yingli abriu escritórios em Nova Iorque e São Francisco, ocupando 27% do mercado da Califórnia. Em 2011, o país forneceu cerca de 72% da produção mundial de módulos de silício cristalino, o tipo mais popular de módulo solar que converte luz em energia (Sanderson e Forsythe, 2013). Um caso claro e impressionante de salto tecnológico (*leapfrogging*).

48. Para uma análise detalhada do plano, ver World Bank e China (2012).

49. Quando o *deficit* fiscal estava aumentando e o crédito privado para projetos de longo prazo estava basicamente congelado na maior parte dos países do Norte.

Em 2010 houve uma explosão de crédito no mundo todo para projetos de energia renovável. O CDB emprestou US\$ 14,7 bilhões para energia limpa e outros projetos de conservação de energia. O Banco Europeu de Investimento (BEI) emprestou € 8 bilhões para projetos de energia limpa; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), US\$ 3,16 bilhões; e o Federal Financing Bank, dos Estados Unidos, US\$ 2,12 bilhões. Desde 2010, o CDB colocou à disposição pelo menos US\$ 47,3 bilhões em linhas de crédito para apoiar as empresas chinesas de energia solar e eólicas (CDB, 2011).

Considere-se agora o ramo das telecomunicações. A Huawei, uma empresa privada, foi fundada em 1987, com apenas 21 mil renminbis, equivalentes a pouco mais de US\$ 5 mil na época. Inicialmente, a companhia batalhou para ganhar clientes, mesmo na China. Em 2012, como mencionado, a Huawei superou a Ericsson, tornando-se a maior empresa de fabricação de equipamentos de telecomunicações do mundo. Constituiu um império de US\$ 32 bilhões, 140 mil funcionários, negócios em 140 países, sendo 65% de sua receita proveniente do exterior. Na Europa, a empresa está envolvida com mais da metade das redes de telecomunicações super-rápidas 4G, e tornou-se forte concorrente em telefones celulares. Na África, o equipamento barato e eficaz da Huawei ajudou a possibilitar uma revolução na telecomunicação móvel (Huawei..., 2012).

O financiamento público e, em última instância, o Estado empreendedor (schumpeteriano) chinês foram os principais atores responsáveis pelo sucesso dessas empresas, respaldando seu processo de modernização tecnológica e de internacionalização. Em 27 de dezembro de 2004, em Pequim, a Huawei e o CDB assinaram um acordo de US\$ 10 bilhões para apoiar a penetração da companhia em mercados externos. Esta foi a primeira de muitas linhas de crédito do CDB para os clientes da empresa no mundo em desenvolvimento, o que lhe permitiu conquistar uma parcela significativa destes mercados. Foi também o início do apoio do banco às empresas chinesas para que se internacionalizassem. Em abril de 2005, a Huawei e o CDB assinaram um contrato de partilha de riscos e concordaram em compartilhar informações sobre clientes e projetos. Em dezembro de 2005, o grupo Vodafone, a maior empresa de telefonia móvel do mundo, aprovou a Huawei como o primeiro fornecedor chinês de equipamentos para sua rede (Sanderson e Forsythe, 2013, p. 160).⁵⁰

Sanderson e Forsythe (2013, tradução nossa) esclarecem o elemento crítico nesse panorama.

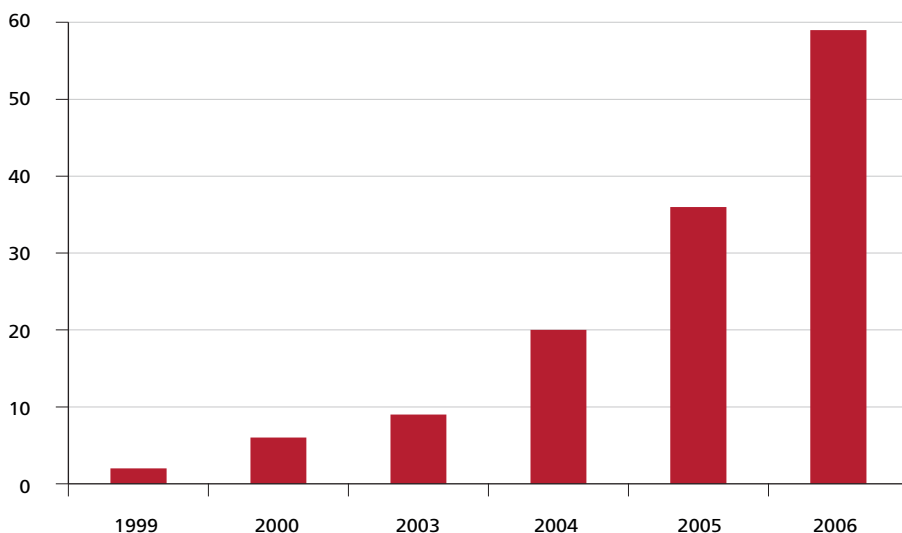
50. Nesse momento, um alto funcionário da Alcatel-Lucent disse ao seu presidente: "não vamos morrer nas mãos da Huawei, se o fizermos, será nas mãos do CDB".

É o volume das linhas de crédito do CDB – a segurança de que o financiamento está disponível, se necessário — que dá às novas empresas chinesas de energia uma vantagem sobre seus concorrentes globais, permitindo-lhes focar no aumento das escalas e suscitar litígios comerciais com os Estados Unidos e com a Europa. Mais importante, contudo, fornecem a garantia que faz com que os bancos comerciais se sintam mais seguros em avançar crédito às empresas, trazendo, assim, bilhões de renminbis em outras operações.

GRÁFICO 10

Vendas no exterior da Huawei após o empréstimo do CDB (1999-2006)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Sanderson e Forsythe (2013, p. 162).

Dito isso, apropriadamente acrescentam: “Os Estados Unidos simplesmente não têm um banco estatal equivalente em escala ou em ativos” (*op. cit.*, tradução nossa). De uma perspectiva macrofinanceira, são precisamente as características e as complexidades deste modelo de governança financeira conduzida pelo Estado que deveriam ser compreendidas, a fim de melhor se responder aos seus desafios⁵¹ a partir de uma perspectiva política e de desenho institucional.

6 CONCLUSÕES – IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

A partir das análises tecidas nas seções anteriores, duas conclusões fundamentais emergem: *i)* as finanças afetam todas as esferas econômicas e são uma alavanca crucial para o desenvolvimento econômico e para a transformação estrutural,

51. O que se deve aprender; o que é transferível; como se pode competir; onde há espaço para a colaboração.

tal como sustenta a abordagem Schumpeter-Keynes-Minsky; e *ii*) a China está construindo uma estratégia robusta e abrangente no âmbito de *um modelo de governança financeira conduzido pelo Estado e globalmente orientado*. Cabe agora indagar quais são as implicações da ascensão financeira (e econômica) chinesa para o Brasil.

Após analisarem as oportunidades e os desafios trazidos pela emergência da China, Acioly, Pinto e Cintra (2011, p. 348) advertem de forma muito clara: “abrir mão do futuro em nome do presente pode ser muito perigoso”.⁵² Concordamos plenamente com esta conclusão. Todavia, o problema se agrava do ponto de vista do modelo de governança financeira conduzido pelo Estado chinês, pois não há nada no cenário brasileiro que se assemelhe à disponibilidade de financiamento, de coordenação institucional e de empreendedorismo que se observa no sistema financeiro público chinês. Se comparamos os ativos do BNDES, de US\$ 320 bilhões, com os ativos apenas do CDB, de quase US\$ 1 trilhão, começa-se a delinear mais claramente a dimensão do problema. Somando-se a isso a estratégia global do CDB, bem como as várias fontes de financiamento por meio de outros bancos públicos chineses, o desafio se apresenta ainda maior.

Uma maneira de compreender o desdobramento desse gargalo é observar a especialização regressiva do comércio brasileiro com a China. Apesar do salto das exportações brasileiras para o país asiático – de um pouco mais de US\$ 1 bilhão, em 2000, para mais de US\$ 30 bilhões, em 2010 –, sua qualidade na forma de conteúdo tecnológico permaneceu muito baixa, com uma pauta basicamente de *commodities* e manufaturados de baixa intensidade tecnológica (Acioly, Pinto e Cintra, 2011, p. 317). Por sua vez, as importações chinesas inundaram os mercados brasileiros, e as mercadorias de média e alta intensidade tecnológica elevaram sua participação de 16% em 2000 para 44% em 2009 (*op. cit.*, 2011, p. 323). A ameaça resultante não é só a desindustrialização brasileira – que ocorrerá em alguns setores, certamente –, mas a perda de capacidades tecnológicas, com consequências deletérias para o desenvolvimento no longo prazo.

Não há respostas fáceis sobre o que precisa ser feito ou, mais apropriadamente, o que *pode* ser feito. O que se procura realizar, à guisa de conclusão, é fornecer alguns elementos para enquadrar a discussão ou ainda para abordá-la adequadamente.

A China é, como se afirmou, o modelo de desenvolvimento asiático anabolizado. O país vem demonstrando que possui capacidade institucional, financeira e intelectual para superar as maiores potências do mundo em vários mercados – já é o número 2 em termos de PIB –, e tudo isso em menos de três

52. Antonio Barros de Castro costumava afirmar que a ascensão da China representava um “movimento tectônico” para a economia global (Castro, 2011, p. 99-100; 2012), no que estava absolutamente correto.

décadas.⁵³ Está adquirindo as capacidades tecnológicas para passar de “fabricado na China” para “criado na China” (Castro, 2011). Torna-se um ator global de peso, e tem um mercado interno – potencialmente – de 1,3 bilhão de consumidores. O país inaugura um jogo novo em termos de construção de estratégia e das capacidades para o desempenho econômico e da competitividade (Castro, 2011, p. 149-153).

Nesse sentido, para a pergunta de como um país como o Brasil pode enfrentar a concorrência com a China, a primeira resposta deveria ser: evite-a. Mas também se deve fazer o possível para buscar caminhos e setores em que a *colaboração e a integração* possam substituir a *competição* com os chineses. Esta foi também a resposta de Castro (2011, p. 99): “Só faz sentido reforçar aquilo em que temos chance de correr mais rápido do que eles [chineses] (...) o resto tem de ser redirecionado ou desaparecer”. As indústrias e os setores brasileiros que apresentam esta característica – os de *commodities* e alimentos – já estão sendo explorados sob a lógica da parceria com o gigante asiático.⁵⁴

Do lado dos alimentos, há grandes perspectivas para as exportações brasileiras, se forem levadas em conta as políticas chinesas de reequilíbrio, em andamento, que provavelmente irão resultar em maiores salários e consumo para grande parte da população (Acioly, Pinto e Cintra, 2011; Lardy, 2012; Pettis, 2013). Na frente de *commodities*, estão a exploração e a produção de petróleo do pré-sal, que, potencialmente, representa uma oportunidade única para a modernização tecnológica – dos setores metalomecânico e de construção naval –, com efeitos dinâmicos sobre muitos outros setores e com capacidade de geração de um considerável fluxo de receitas para o Estado brasileiro, que também poderia tornar-se uma fonte estratégica de financiamento das políticas de competitividade do país (Kregel, 2009).⁵⁵

A partir da perspectiva da ideologia econômica, o Brasil dispõe também de algumas vantagens. A formulação de políticas no país é bastante pragmática, tendo em vista que existe um amplo espaço para discussão, proposição e implementação de políticas industriais, de regulamentação financeira, de gestão dos fluxos internacionais de capitais, entre outras medidas. Além disso, o mercado interno brasileiro – tanto para consumo de massa quanto para bens de capital – é bastante grande.

Pelas lentes do amálgama Schumpeter-Keynes-Minsky, seriam dois os principais desafios colocados ao Brasil para o enfrentamento da ascensão chinesa:

53. Embora o país esteja seguindo o exemplo do Japão, da Coreia do Sul, de Taiwan e de Cingapura, sua velocidade e alcance não têm precedentes históricos.

54. Vale notar que a produção de várias *commodities*, ao contrário do que supõem muitas análises, envolvem alta sofisticação tecnológica e são, de fato, indústria de alta tecnologia – ou agroindústria de alta tecnologia.

55. No entanto, a forma como o programa tem sido gerido teria de passar por uma mudança radical. A forma atual aponta para uma regressão de quinze anos em termos de política industrial, em vez de uma modernização industrial estratégica ligada a um agrupamento de políticas de inovação seletivas.

i) visão – os formuladores de políticas ainda não produziram uma visão clara para a agenda de competitividade em longo prazo;⁵⁶ e *ii)* financiamento e investimento – há carência tanto na oferta quanto na demanda por financiamento de longo prazo no país. Como mencionado, não há nada no cenário brasileiro que se assemelhe à disponibilidade de financiamento, coordenação institucional e empreendedorismo que se observa no Estado e no sistema financeiro público chinês.

Desde meados dos anos 1980, a economia brasileira não consegue sustentar por um período de tempo duradouro uma taxa de crescimento média entre 4% e 6% a.a. Uma das principais razões pelas quais o país permanece estacionado, em termos de crescimento econômico, é a baixa taxa de investimento em relação ao PIB. A partir da perspectiva sugerida, infere-se que, para superar este entrave, o país carece não de poupança, mas de *finanças*. Mais precisamente, de disponibilidade de financiamento de longo prazo para empreendimentos ousados e de uma estratégia de inovação clara e abrangente, que demandam um Estado empreendedor bem coordenado.

O Brasil tem hoje poucos instrumentos para alcançar esses objetivos. O BNDES, que provê a maior parte do financiamento de longo prazo para o desenvolvimento no país, possui ativos de cerca de US\$ 320 bilhões. Compare-se com os ativos de US\$ 1 trilhão do CDB, que constitui apenas uma das fontes de financiamento de longo prazo da China para o desenvolvimento e a inovação. No “mundo sinocêntrico”, para utilizar a expressão de Castro (2012), *sem visão de longo prazo* para uma estratégia competitiva (robusta), os animal spirits keynesianos não irão florescer, o que significa inovação escassa. *Sem disponibilidade de financiamento de longo prazo*, nenhum investimento de peso poderá ser mantido.

Nesse sentido, o Brasil necessita, prioritariamente, de uma profunda reestruturação institucional, abrangendo desde suas capacidades estatais até a estrutura de seus incentivos para o financiamento da inovação e do desenvolvimento, incluindo os sistemas financeiros público e privado. Além disso, o sistema financeiro público dedicado à inovação – cuja principal instituição é a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) – deve se expandir e buscar melhor articulação institucional com outros órgãos, bem como com o setor privado. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), em coordenação com agências de ciência e tecnologia, universidades e empresas, poderiam estabelecer agências de capital de risco (*venture capital*), cujo capital contaria com a participação de entidades financeiras privadas e públicas, mas sob o controle estatal.⁵⁷ Isto expandiria a oferta de financiamento

56. A qual deveria incluir uma ampla estratégia de inserção global, a fim de o Brasil estabelecer-se como um ator internacional relevante.

57. Nos Estados Unidos, os Departamentos de Defesa e de Energia, as Forças Armadas, a Agência Central de Inteligência (Central Intelligence Agency – CIA) e a Agência Federal de Investigação (Federal Bureau of Investigation – FBI) as possuem (Block e Keller, 2011).

para empresas nacionais dotadas de capacidade de competir em outros mercados com produtos inovadores, porém carentes de acesso a linhas de crédito essenciais.

Para agir sobre a demanda de financiamento de longo prazo, apontam-se duas áreas como foco das políticas de incentivo. A primeira é a *infraestrutura*. O país perdeu uma exportação de 600 mil toneladas de soja para a China devido à falta da infraestrutura (Lessa, 2013). Os atrasos – 57 dias no porto de Paranaguá e até 32 dias no porto de Santos – foram apontados como as principais razões, mas o problema é ainda mais profundo, dada a obsolescência – física, logística e administrativa – das estradas, ferrovias, portos e aeroportos. Um programa de renovação da infraestrutura é urgente e poderia criar a oportunidade para uma explosão de inovação tecnológica e “imitação criativa” – o exemplo chinês é, mais uma vez, eloquente neste sentido, trazendo ainda externalidades positivas e oriundas da integração dos mercados regionais. Ademais, não enfrentar esta questão poderá custar caro ao país, implicando a perda de áreas em que se possuía uma vantagem competitiva estabelecida.⁵⁸ Bancos e empresas chinesas poderiam ser convidados a se tornarem parceiros – minoritários –, e as empresas brasileiras deveriam enfrentar os desafios e repartir os lucros.⁵⁹

A segunda área a ser tratada refere-se a *desenhar o futuro*. Deve-se buscar uma abrangente, porém estrategicamente concebida, parceria Brasil-China para o estabelecimento de iniciativas conjuntas de cooperação (em vez de acordos de livre-comércio) em áreas portadoras de futuro, tais como biotecnologia, biomédicas e biocombustíveis. Estas iniciativas poderiam fornecer uma série de oportunidades para a atualização tecnológica e a conquista de posições de liderança no mercado mundial, bem como para a colaboração estratégica entre os países. Por exemplo, o uso apropriado da Amazônia, a mais diversa e, em grande parte, inexplorada flora e fauna do mundo, tem o potencial de criar uma vantagem competitiva única para o Brasil. A Iniciativa de Ciências Biomédicas de Cingapura constitui uma experiência que poderia ser parcialmente replicada no Brasil (Pereira, 2008).

Devidamente coordenada e submetida à cooperação bilateral, a exploração destes setores de base científica pode se transformar em um grande conjunto de inovações radicais, culminando talvez em uma ou duas tecnologias de utilização genérica, além de uma série de investimentos diretamente relacionados à elevação da produtividade. No entanto, para alcançar este tipo de propósito, algumas condições institucionais críticas também devem ser postas em prática:

58. A imprensa internacional especializada já está emitindo sinais de advertência. Para mais detalhes, ver Leahy (2013).

59. Uma iniciativa semelhante foi anunciada em março de 2013 pelo ex-ministro da Fazenda, Guido Mantega, na reunião dos BRICS em Durban, na África do Sul: “Estaremos abertos para que os chineses possam participar desses empreendimentos de infraestrutura, energia e também na área de petróleo e gás, em vários setores onde pode ser encontrada uma sinergia, uma complementaridade que podemos explorar” (Farah, 2013, p. 27).

- o reconhecimento do papel crucial da coordenação institucional e de políticas públicas, com enfoque centrado na governança do conhecimento (Burlamaqui, 2012, cap. 1);⁶⁰
- um papel proativo do setor público e o uso criativo – e abrangente – dos recursos e ferramentas públicas, além do poder de negociação governamental, para criar mudança estrutural e impulsionar a inovação radical;
- um compromisso estatal para gerir a mudança – ou a destruição criadora, na moldura schumpeteriana – em vez de confiar exclusivamente no mercado para executar esta tarefa;⁶¹ e
- a consciência da *natureza focada* da estratégia, não se objetivando tudo, mas um conjunto específico de nichos e, em seguida, pressionando-se fortemente para sua rápida efetivação (Rumelt, 2011, cap. 1).

Se perseguida essa agenda – certamente desafiadora tanto para a política como para o desenho institucional –, as condições para a retomada do crescimento sustentável no Brasil em um mundo sinocêntrico certamente serão elevadas.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. London: Profile Books Ltd., 2012.
- ACIOLY, Luciana; PINTO, Eduardo C.; CINTRA, Marcos Antonio M. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana. (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 307-350.
- AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- BAKER, Raymond W. *et al.* **Report on global illicit capital flows**. Washington: Global Financial Integrity, 2011.
- BELL, Daniel A. **The future of technology**. Kuala Lumpur: Pelanduk Publications, 2001.
- BERGGRUEN, Nicolas; GARDELS, Nathan. **Intelligent governance for the 21st century: a middle way between West and East**. Cambridge: Polity Press, 2013.

60. Em que o objetivo central é a disseminação do conhecimento, em contraste às regras de propriedade intelectual cada vez mais abrangentes, cujo efeito maior tende a ser a exclusão.

61. Para maior desenvolvimento desses temas de uma perspectiva essencialmente analítica, ver Burlamaqui (2012).

BERGSTEN, C. Fred *et al.* **China's rise**: challenges and opportunities. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2010.

BLINDER, A. **After the music stopped**. The financial crisis, the response, and the work ahead. New York: Penguin Press, 2013. (Versão para Kindle).

BLOCK, F.; KELLER, M. (Ed.). **The state of innovation**: the U.S government's role in technology development. Boulder: Paradigm Press, 2011.

BLUSTEIN, Paul. **The chastening**: inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. New York: Public Affairs Books, 2001.

_____. **And the money kept rolling in (and out)**: Wall Street, the IMF and the bankrupting of Argentina. New York: Public Affairs Books, 2005.

BODENHORN, Howard. **A history of banking in Antebellum America**: financial markets and economic development in an Era of Nation-Building. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalization and competition**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BURLAMAQUI, Leonardo. Evolutionary economics and the role of State. *In*: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Celia; CHANG, Ha-Joon. (Ed.). **Institutions and the role of the State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

_____. **Global economic governance**. Program Officer Memorandum. New York: The Ford Foundation, 2007.

_____. Development theory: convergence, catch-up or leapfrogging? A Schumpeterian approach. *In*: NOVO DESENVOLVIMENTISMO E UMA MACROECONOMIA ESTRUTURALISTA DO DESENVOLVIMENTO. 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, Aug. 2011. (Paper for the Celso Furtado Workshop).

_____. Knowledge governance: an analytical approach. *In*: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Celia; KATTEL, Rainer. (Ed.). **Knowledge governance**: reasserting the public interest. New York: Anthem Press, 2012.

BURLAMAQUI, Leonardo; TAVARES, Maria C.; TORRES FILHO, E. T. **Japão**: um caso exemplar de capitalismo organizado. Brasília: Ipea; Cepal, 1991.

CAMERON, Rondo E. **Banking in the early stages of industrialization**: a study in comparative economic history. Oxford: Oxford University Press, 1967.

CARMODY, Pádraig; OWUSU, Francis. A expansão da China para a África: interesses e estratégias. *In*: LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana. (Org.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011. p. 235-267.

CARVALHO, Fernando J. C.; KREGEL, Jan. **Who controls the financial system?** Report to the Ford Foundation Grant 1065-1175. New York: Ford Foundation, 2007.

CASTRO, Antonio B. **O inconformista**: homenagem do Ipea ao mestre. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.

CDB – CHINA DEVELOPMENT BANK. **Annual report 2011**. Beijing: CDB, 2011. Disponível em: <<http://www.cdb.com.cn/english/Column.asp?ColumnId=228>>.

_____. **Financial summary** – annual report 2013. Beijing: CDB, 2013. (Seção de página eletrônica). Disponível em: <<http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=5266>>.

CHANDRASEKHAR, C. P. **Basel II and India**. Seminar on Financial Regulation. Rio de Janeiro: Ibase, Mar. 2007. (Working Paper for the Ibase).

CHANG, Ha-Joon. **The East Asian development experience**: the miracle, the crisis and the future. London: Zed Books, 2006.

CHEN, Yuan. **Development financing and China's urbanization**. In: THE INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON CITY PLANNING. Beijing: CDB; World Bank, Oct. 2004. Disponível em: <http://www.cdb.com.cn/meeting/english/09/09_001.htm>.

_____. Chairman's review. In: CDB – CHINA DEVELOPMENT BANK. **Annual report 2011**. Beijing: CDB, Apr. 2012. p. 13-14. Disponível em: <<http://www.cdb.com.cn/english/NewsInfo.asp?NewsId=4104>>.

CORNFORD, Andrew. Further thoughts on the GATS rules for banking services. **Observatoire de la Finance**, Geneva, 2011.

COUSIN, Violaine. **Banking in China**. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

DYER, Geoff. World economy: the China cycle. **Financial Times**, London, 12 Sept. 2010. Disponível em: <<http://on.ft.com/1J4Z3gz>>.

EATWELL, John; TAYLOR, Lance. **Global finance at risk**: the case for international regulation. New York: The New Press, 2000.

EICHENGREEN, Barry. **Toward a new international financial architecture**: a practical Post-Asia agenda. New York: Institute of International Education, 1999.

FARAH, Tatiana. Brasil deve injetar US\$ 18 bi em fundo dos BRICS contra crises. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pm6ras8>>.

FREEMAN, Chris; LOUÇÁ, Francisco. **As time goes by**: from the industrial revolution to the information revolution. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Global capitalism**: its fall and rise in the twentieth century. New York: W.W. Norton and Company, 2006.

GALLAGHER, Kevin P.; IRWIN, Amos; KOLESKI, Katherine. **The new banks in town**: Chinese finance in Latin America. Washington: Inter-American Dialogue, Feb. 2012.

GALLAGHER, Kevin P.; PORZECANSKI, Roberto. **The dragon in the room**: China and the future of Latin American industrialization. Palo Alto: Stanford University Press, 2010.

GAO, Bai. **Japan's economic dilemma**: the institutional origins of prosperity and stagnation. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic backwardness in historical perspective**: a book of essays. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GILPIN, R. **The challenge of global capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

GRIFFITH-JONES, Stephany; OCAMPO, Jose A.; STIGLITZ, Joseph E. (Ed.). **Time for a visible hand**: lessons from the 2008 world financial crisis. Initiative for Policy Dialogue Series. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GUTHRIE, Doug. **China and globalization**: the social, economic and political transformation of Chinese society. New York; London: Routledge, 2006.

HELLEINER, Eric; PAGLIARY, Stefano; ZIMMERMANN, Hubert. (Ed.). **Global finance in crisis**: the politics of international regulatory. New York: Routledge, 2010.

HELLMANN, Thomas; MURDOCK, Kevin; STIGLITZ, Joseph. Financial restraint: towards a new paradigm. In: AOKI, M.; KIM, H-K.; OKUNO-FUJIWARA, M. (Ed.). **The role of government in East Asian economic development comparative institutional analysis**. Oxford: Clarendon Press, 1997. p. 163-207.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

HUAWEI: the company that spooked the world. **The Economist**, London, 4 Aug. 2012. Disponível em: <<http://econ.st/N4rBcd>>.

KALETSKY, Anatole. **Capitalism 4.0**: the birth of a new economy in the aftermath of crisis. New York: Public Affairs Books, 2010.

KEIDEL, Albert. **China's financial sector**: contributions to growth and downside risks. *In*: CONFERENCE CHINA'S CHANGING FINANCIAL SYSTEM: CAN IT CATCH UP WITH OR EVEN DRIVE ECONOMIC GROWTH? 2007. **Anais...** Terre Haute: Indiana State University, 2007.

_____. China economic developments, prospects and lessons for the international financial system. *In*: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais**: desafios e oportunidades. Brasília: MRE, 2011. p. 183-203. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/brasil_e_china_no_reordenamento_das_relacoes_internacionais_site.pdf>.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

KIM, Byung-Kook; VOGEL, Ezra F. **The Park Chung Hee era**: the transformation of South Korea. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

KREGEL, Jan. **Yes, 'it' did happen again**: a Minsky crisis happened in Asia. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, Apr. 1998. (Working Paper, n. 234).

_____. Derivatives and global capital flows: applications to Asia. *In*: CHANG, Ha-Joon; PALMA, Gabriel; WHITTAKER, Hugh. (Ed.). **Financial liberalization and the Asian crisis**. Basingstoke; New York: Palgrave, 2001.

_____. **Changes in the U.S. financial system and the subprime crisis**. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, 2008. (Working Paper, n. 530).

_____. **Draft remarks for the round table**: a crise e as transformações internacionais: um novo papel do Brasil no cenário global? Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2009.

KRIPPNER, Greta R. **Capitalizing on crisis**: the political origins of the rise of finance. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

KRUGMAN, Paul. **End this depression now**. New York: W.W. Norton and Company, 2012.

_____. Treasure Island trauma. **New York Times**, 22 Mar. 2013.

LANDES, David. **Unbound Prometheus**. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

LARDY, Nicholas R. **Sustaining China's economic growth after the global financial crisis**. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2012. (Versão para Kindle).

LEAHY, Joe. Brazil: humbled heavyweight. **Financial Times**, London, 25 Mar. 2013. Disponível em: <<http://on.ft.com/XC8fyV>>.

LEE, Ann. **What the US can learn from China**: an open-minded guide to treating our greatest competitor as our greatest teacher. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2012.

LESSA, Vivian. Compradores cancelam contratos e MT tem queda na exportação de soja. **G1**, 21 mar. 2013. Disponível em: <<http://glo.bo/10mvMaS>>.

LO, Dic. **China and world development beyond the financial crisis**. In: FINANCIALIZATION, FINANCIAL SYSTEMS AND ECONOMIC DEVELOPMENT, 8-9 Nov. 2010, Beijing: Renmin University of China, Nov. 2010.

LO, Dic. *et al.* **Financial governance and economic development**: making sense of the Chinese experience. Beijing: Renmin University Press, 2011. No prelo. (Research paper).

McCRAW, Thomas K. **The founders and finance**: how Hamilton, Gallatin, and other immigrants forged a new economy. Cambridge: Belknap Press, 2012.

McGREGOR, Richard. **The Party**: the secret world of China's communist rulers. New York: HarperCollins, 2010. (Versão para Kindle).

McKINNON, Ronald I. **Review** – China in Africa: the Washington Consensus versus Beijing Consensus. Stanford: Stanford University Press, 9 Aug. 2010.

MEHRLING, Perry. The vision of Hyman P. Minsky. **Journal of Economic Behavior and Organization**, New York, v. 39, p. 129-158, 1999.

MICHIE, Jonathan; SMITH, John Grieve. (Ed.). **Global instability**: the political economy of world economic governance. New York; London: Routledge, 1999. (Routledge Studies in Contemporary Political Economy).

MINSKY, Hyman P. The financial instability hypothesis: an interpretation of Keynes and an alternative to standard theory. In: _____. **Can “it” happen again**: essays on instability and finance. Armonk: M. E. Sharpe, 1982a.

_____. **Can “it” happen again**: essays on instability and finance. Armonk: M. E. Sharpe, 1982b.

_____. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven; London: Yale University Press, 1986.

_____. **Uncertainty and the institutional structure of capitalist economies**. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, 1996. (Working Paper, n. 155).

MORGENSON, Gretchen. JPMorgan's follies, for all to see. **New York Times**, New York, 16 Mar. 2013.

NAYYAR, Deepak. (Ed.). **Governing globalization**: issues and institutions. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PARTNOY, Frank; EISINGER, Jesse. What's inside the American banks? **The Atlantic**, Jan./Feb. 2013. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/01/whats-inside-americas-banks/309196/>>.

PEREIRA, Alexius A. Whither the developmental State? Explaining Singapore's continued developmentalism. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 6, p. 1189-1203, 2008.

PETTIS, Michael. **The great rebalancing**: trade, conflict, and the perilous road ahead for the world economy. Princeton: Princeton University Press, 2013.

RAMO, Joshua C. **The Beijing consensus**. London: The Foreign Policy Center, 2004.

REINERT, Erik. **How rich countries got rich... and why poor countries stay poor**. New York: Public Affairs Books, 2008.

REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth S. **This time is different**: eight centuries of financial folly. Princeton: Princeton University Press, 2011.

ROACH, Stephan S. China is okay. **New York Times**, New York, 15 Oct. 2012.

RODRIK, Dani. Feasible globalizations. *In*: WEINSTEIN, Michael M. (Ed.). **Globalization**: what's new? New York: Columbia University Press, 2005. p. 196-213.

_____. **The globalization paradox**. New York: W. W. Norton and Company, 2011.

RUMELT, Richard. **Good strategy, bad strategy**: the difference and why it matters. New York: Random House Inc., 2011.

SANDERSON, Henry; FORSYTHE, Michael. **China's superbank**: debt, oil and influence – how China Development Bank is rewriting the rules of finance. Singapore: Wiley; Bloomberg Press, 22 Jan. 2013. (Versão para Kindle).

SCHOLTE, Jan Aart. **Globalization**: a critical introduction. New York: Palgrave, 2005.

SCHUMPETER, Joseph. **The theory of economic development**. New York: Transaction Press, 1934.

_____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SKIDELSKY, Robert. **Keynes**: the return of the master. New York: Public Affairs Books, 2009.

SOROS, George. **The alchemy of finance**. New York: Simon and Schuster, 1987.

STIGLITZ, Joseph E. **The price of inequality**. New York: W.W. Norton and Company, 2012.

SYLLA, Richard; TONIOLO, Gianni. **Patterns of European industrialization: the Nineteenth Century**. New York; London: Routledge, 1991.

TSAI, Kellee S. **Capitalism without democracy: the private sector in contemporary China**. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

TSELICHTCHEV, Ivan. **China versus the West: the global power shift of the 21st century**. New Jersey: John Wiley and Sons, 2012.

TURNER, Adair. **Economics after the crisis: objectives and means**. Cambridge: MIT Press, 2012.

UNDERHILL, Geoffrey R. D. (Ed.). **The new world order in international finance**. London: Palgrave Macmillan, 1997.

UNDERHILL, Geoffrey R. D.; ZHANG, Xiaoke. (Ed.). **International financial governance under stress: global structures versus national imperatives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WADE, Robert. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WALTER, Carl E.; HOWIE, Fraser J. T. **Red capitalism: the fragile financial foundation of China's extraordinary rise**. Hoboken: John Wiley and Sons Inc., 2012. (Versão para Kindle).

WEINSTEIN, Michael M. (Ed.). **Globalization: what's new?** New York: Columbia University Press, 2005.

WHO'S afraid of Huawei? **The Economist**, London, 4 Aug. 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21559922>>.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, JOHN. (Ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOLF, Martin. The wealth of nations. Do political institutions hold the key to a country's economic success? **Financial Times**, London, 3 Mar. 2012. Disponível em: <<http://on.ft.com/Aw1DVP>>.

WOO, Jung-en. **Race to the swift: State and finance in Korean industrialization**. New York: Columbia University Press, 1991.

WOODS, Ngairé. (Ed.). **The political economy of globalization**. New York: St. Martin's Press, 2000.

WORLD BANK; CHINA. **China 2030: building a modern, harmonious, and creative society.** Washington: World Bank; DRC/PRC, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/6057>>.

WRAY, L. Randall. **What should banks do?** A Minskyian analysis. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, Sept. 2010. (Public Policy Brief, n. 115).

WRAY, L. Randall; LIU, Xinhua. **Options for China in a dollar standard world: a sovereign currency approach.** Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, Jan. 2014. (Working Paper, n. 783).

YONGDING, Yu. The impact of the global financial crisis on the Chinese economy and China's policy responses. In: AKYÜZ, Yilmaz (Ed.). **The financial crisis and Asian developing countries.** Geneva: TWN Press, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AKYÜZ, Yilmaz. (Ed.). **The financial crisis and Asian developing countries.** Geneva: TWN, 2011.

ALBROW, Martin. **The global age.** Cambridge: Polity Press, 1996.

BAKER, Raymond W. **Capitalism's Achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system.** New Jersey: John Wiley and Sons Inc., 2005.

BELL, Daniel A. *et al.* **Towards illiberal democracy in Pacific Asia.** London: Macmillan, 1995.

GARTNER, Jeffry A. **Global capitalism: its fall and rise in the Twentieth Century.** New York: W. W. Norton and Company, 2006.

HILFERDING, Rudolf. **Finance capital.** London: Routledge, 1981.

LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos.** Brasília, Ipea. 2011.

PETTIS, Michael. **China financial markets.** (Blog). Disponível em: <<http://www.mpettis.com/>>.

RODRIK, Dani. **The new global economy and developing countries: making openness work.** Washington: John Hopkins University Press/ODC Press, 1999.

RUTTAN, Vernon W. **Is war necessary for economic growth?** Military procurement and technology development. Oxford: Oxford University Press, 2006.

THE ALCHEMISTS of finance. **The Economist**, London, 19 May 2007. Special Report.

VOGEL, Ezra F. **Deng Xiaoping and the transformation of China**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

WADE, Robert. **The aftermath of the Asian crisis**: from liberalize the market to standardize the market (and make a level playing field). Tenth Anniversary of the Asian Crisis Conference. Washington: Wilson Center, 16 May 2007.

WOODS, Ngaire. (Ed). **The globalizers**: the IMF, World Bank and their borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

APÊNDICE

TABELA A.1
Empresas chinesas na Fortune Global 500 (2009)

Classificação	Empresa	Receita (US\$ milhão)
7	Sinopec	187.518
8	State Grid	184.496
10	China National Petroleum	165.496
77	China Mobile Communications	71.749
87	Industrial & Commercial Bank of China	69.295
116	China Construction Bank	58.361
118	China Life Insurance	57.019
133	China Railway Construction	52.044
137	China Railway Group	50.704
141	Agricultural Bank of China	49.742
143	Bank of China	49.682
156	China Southern Power Grid	45.735
182	Dongfeng Motors	39.402
187	China State Construction Engineering	38.117
203	Sinochem Group	35.577
204	China Telecommunications	35.557
223	Shanghai Automotive	33.629
224	China Communications Construction	33.465
242	Noble Group	31.183
252	China National Offshore Oil	30.680
254	CITIC Group	30.605
258	China FAW Group	30.237
275	China South Industries Group	28.757
276	Baosteel Group	28.591
312	COFCO	26.098
313	China Huaneng Group	29.019
314	Hebei Iron & Steel Group	25.924
315	China Metallurgical Group	25.868
330	Aviation Industry Corporation of China	25.189
332	China Minmetals	24.956
348	China North Industries Group	24.150
352	Sinosteel	24.014
356	Shenhua Group	23.605
368	China United Network Communications	23.183
371	People's Insurance Company of China	23.116

(Continua)

(Continuação)

Classificação	Empresa	Receita (US\$ milhão)
383	Ping An Insurance	22.374
395	China Resources	21.902
397	Huawei Technologies	21.821
412	China Datang Group	21.460
415	Jiangsu Shagang Group	21.419
428	Wuhan Iron & Steel	20.543
436	Aluminum Corporation of China	19.851
440	Bank of Communications	19.568
477	China Guodian	17.871

Fonte: Fortune Global 500 2009. Disponível em: <<http://fortune.com/global500/2009/>>. Acesso em: 26 jul. 2010.
Elaboração do autor.

SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS: CONFORMAÇÃO, TRANSFORMAÇÕES E CONTROLE¹

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça²

1 INTRODUÇÃO

A economia chinesa tem vivenciado um crescimento vigoroso e constante nas últimas três décadas, marcado por intensa elevação da produtividade e expansão da capacidade produtiva, resultantes de altos níveis de investimento. Seria difícil entender este ritmo de crescimento na ausência de mecanismos de financiamento de decisões cruciais, sobretudo de investimento, o que se remete à necessidade da compreensão do sistema financeiro chinês. Até 1979, este sistema era marcado pela presença de um único grande banco, o Banco Central da China (People's Bank of China – PBC), que acumulava funções de financiamento comercial e de banco central. Naquele momento, iniciou-se um amplo processo de reformas, fundamental na conformação do que viria a ser o sistema financeiro chinês no início da segunda década dos anos 2000.

O propósito do presente capítulo é discutir o sistema bancário chinês, conformado e transfigurado no bojo do amplo e longo processo de reformas iniciado em 1979, procurando indícios do papel desempenhado por este sistema – suas peculiaridades e idiossincrasias – nesse vultoso e constante crescimento econômico. A hipótese que norteia o trabalho é que tal ritmo de crescimento não seria possível na ausência de mecanismos de financiamento. O esforço de análise se limitará a discutir o sistema bancário, com destaque para o papel e a dinâmica do crédito bancário. Isto se justifica pela relevância ocupada pelo sistema bancário no processo de financiamento dos agentes da economia chinesa, mesmo quando se considera a crescente organização do mercado de capitais.

A observação do movimento dos empréstimos bancários e da evolução das taxas de crescimento da economia chinesa é elucidativa da importância da relação que se propõe a discutir. Destacam-se os intensos ritmos de crescimento do produto e dos empréstimos. Além disso, para a quase totalidade dos períodos, observa-se uma clara correlação entre o movimento do crédito e a evolução do produto,

1. Trabalho elaborado com informações disponíveis até maio de 2014.

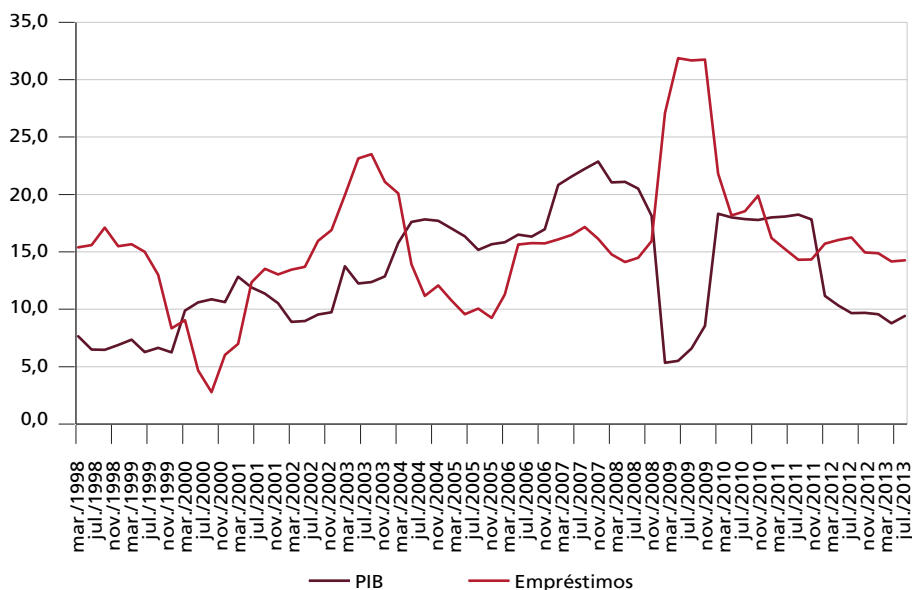
2. Professora do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

considerando-se certo lapso temporal entre as duas variáveis (gráfico 1),³ o que se defende aqui como um indicativo da importância do crédito bancário para o crescimento do produto. Nota-se o descolamento no imediato pós-crise de 2008, que certamente denota uma atuação anticíclica. Não se pode deixar de salientar também as elevadas taxas de investimento observadas na economia chinesa nas últimas décadas, assim como a evolução dos empréstimos domésticos destinados a financiá-las (gráfico 2).

GRÁFICO 1

China: evolução dos empréstimos e do produto interno bruto (PIB)**(mar./1998-jul./2013)**

(Taxa de crescimento anual, informações trimestrais, em %)



Fonte: Ceic Data.
Elaboração da autora.

Com esse intuito, o capítulo está estruturado da forma que se segue. Após esta introdução, a segunda seção apresenta uma breve discussão conceitual, a partir de uma perspectiva keynesiana-minskiana, acerca da importância do crédito e dos desdobramentos sistêmicos de relações de endividamento. A reconstituição da história recente do sistema bancário chinês, com destaque para a construção e transformações vivenciadas, é objeto da terceira seção. Na quarta seção, apresenta-se o movimento recente do sistema bancário chinês, discutindo o papel ocupado pelo

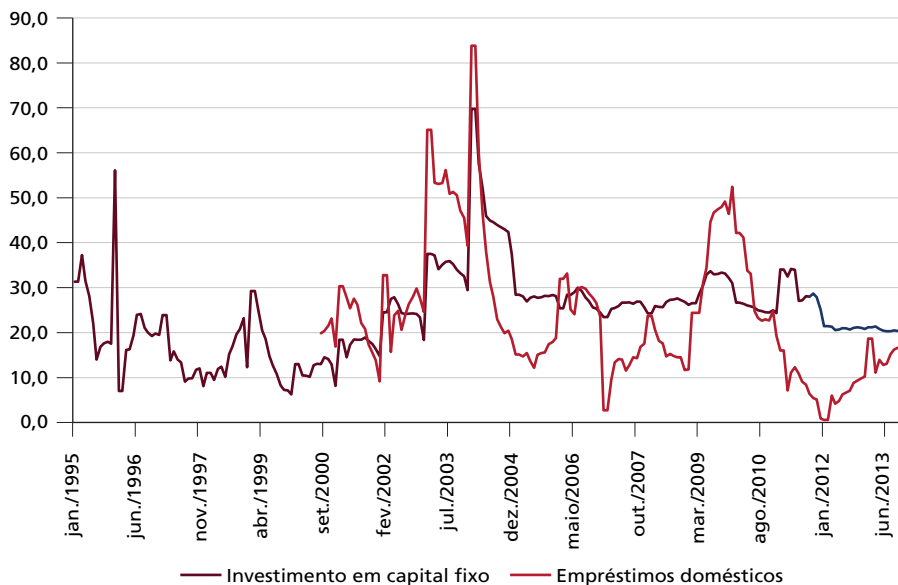
3. Com exceção, talvez, do período mais recente (2012-2013), marcado por peculiaridades que aqui não cabem ser discutidas. Vale notar que o período em tela foi destacado pela disponibilidade de dados.

crédito, assim como sua dinâmica nos anos em torno do espriamento da crise financeira internacional. Por fim, considerações finais são tecidas.

GRÁFICO 2

China: evolução dos investimentos em ativos de capital fixo e de fontes de financiamento de ativos de capital fixo, modalidade empréstimos domésticos (jan./1995-jun./2013)

(Taxa de crescimento anual, informações mensais, em %)



Fonte: Ceic Data.
Elaboração da autora.

2 CRÉDITO, BANCOS E FRAGILIZAÇÃO FINANCEIRA

A presente seção procura elucidar, a partir da contribuição de Keynes e de Minsky, três questões entendidas como cruciais: *i)* o papel do crédito e dos bancos na viabilização de decisões fundamentais para a geração de renda e emprego, assim como no desenvolvimento das economias; *ii)* as relações financeiras que se estabelecem no processo de endividamento e acabam por gerar resultados sistêmicos, como a fragilização que pode levar a crises financeiras; e *iii)* a prescrição de políticas para o enfrentamento desta situação. Esses autores discutem o movimento de economias capitalistas e o papel ocupado pelas relações de financiamento. Entende-se que dada a conformação e complexidade do sistema financeiro chinês, assim como o papel ocupado pelo crédito na dinâmica de financiamento de tal economia, esse seja um instrumental analítico valioso.

No arcabouço de Keynes, os bancos ocupam papel central no funcionamento de economias capitalistas, uma vez que são capazes de criar moeda de crédito. Segundo o autor, o *finance* depende do estado da preferência pela liquidez e da “oferta de moeda governada pela política do sistema bancário” (Keynes, 1973, p. 217, tradução nossa),⁴ capaz de afetar “o ritmo no qual os novos investimentos são realizados” (*op. cit.*, p. 219, tradução nossa). Neste sentido, “bancos detêm posição central na transição de uma baixa para uma mais alta escala de atividades” (*op. cit.*, p. 222, tradução nossa). Nessa perspectiva, os bancos, devido a sua capacidade de criação de crédito, ocupam papel de destaque no funcionamento de economias, uma vez que afetam e contribuem para a tomada de decisões geradoras de emprego e renda, tendo papel de destaque na determinação do ritmo de atividades destas economias, assim como de seu desenvolvimento. Potencializam a tomada de tais decisões, destaque a ser dado às de investimento, para além do uso de recursos previamente acumulados – expressos na forma líquida ou na posse de ativos, que podem ser vendidos para financiar estas decisões. Em outras palavras, essa capacidade de criação de moeda de crédito diferencia os bancos de outras instituições financeiras, uma vez que são criadores de novo poder de compra, para além do redirecionamento de recursos já presentes.

Minsky (1986) avança ao discutir como bancos, em especial, e mercados financeiros, em geral, influenciam as decisões de investimento. Assim como Keynes, possivelmente em maior profundidade, dados os momentos históricos em que ambos os autores escrevem, discute economias capitalistas marcadas pela presença de sistemas financeiros sofisticados e complexos (Minsky, 1992). Defende que a forma como a moeda afeta a economia deve considerar a natureza das transações por meio das quais é criada. Nesse sentido, entende o papel dos bancos de forma mais ampla, uma vez que esses não somente influenciam decisões de gasto por disponibilizar moeda – criada no processo de interação entre agentes que desejam gastar e bancos dispostos a facilitar tais gastos –, mas também afetam a conformação das carteiras dos agentes. Nas palavras do autor:

A moeda, como um passivo dos bancos, emerge de processos nos quais investimentos e posições em ativos de capital são financiados. Mercados financeiros e bancos afetam o investimento porque o valor corrente dos ativos de capital (...) é determinado nos mercados financeiros, porque o valor do investimento que será financiado depende do processo dos bancos (Minsky, 1992, p. 254, tradução nossa).

E vai além, ao associar o funcionamento adequado das economias a boas condições de atuação desses agentes.

Dado que o funcionamento normal do sistema bancário e financeiro é uma condição necessária para a operação satisfatória de economias capitalistas, rupturas do sistema levarão ao mau funcionamento da economia (Minsky, 1992, p. 254, tradução nossa).

4. Publicado originalmente em 1937.

Se no discutido processo a atuação das instituições financeiras potencializa as decisões de gasto, sobretudo em investimentos, afetando de forma inequívoca o ritmo do nível de atividades da economia, também gera um “rastro de dívidas”. Minsky propicia a compreensão dos resultados desse movimento, a partir da natureza e das condições nas quais tais dívidas são contratadas e validadas, uma vez que destaca o “impacto das dívidas no comportamento do sistema e também incorpora a maneira como a dívida é validada” (Minsky, 1992, p. 6, tradução nossa).

No que concerne à natureza, as operações de crédito, criadoras de moeda, implicam o estabelecimento de compromissos de pagamento de tomadores para com os bancos, pagamentos esses que em geral derivam da renda gerada pelos ativos de capital cuja produção ou uso foram financiados, mesmo que outras fontes de recursos possam ser usadas para tal propósito. Esse ciclo – contratação de empréstimos e seus pagamentos – seria fundamental para o funcionamento de economias capitalistas. Nas palavras do autor:

O funcionamento normal de uma economia capitalista depende do sistema de produção de renda, gerador de lucros, garantidores do pagamento do serviço dos empréstimos e do sistema financeiro, fazendo empréstimos que levam ao investimento e, assim, aos lucros (Minsky, 1986, p. 250, tradução nossa).

Paradoxalmente, nesse processo, visto como essencial para o investimento e o crescimento, a instabilidade da economia é ampliada, uma vez que os bancos – entendidos como instituições em busca de lucro em suas atividades de financiar empresas, famílias, governos e outros bancos – são “uma forma disruptiva que tende a induzir e ampliar a instabilidade, mesmo que sejam essenciais, se o investimento e o crescimento econômico devem ser financiados” (Minsky, 1986, p. 256-257, tradução nossa).

A gestação da instabilidade como resultado do processo de endividamento pode ser entendida a partir das condições nas quais as dívidas são contratadas e pagas. Se os empréstimos são concedidos para atividades em que se espera que a renda gerada seja capaz de fazer frente aos compromissos financeiros ao longo de todo o período de validade do contrato, então “tomadores e emprestadores estão engajados em *hedge finance*” (Minsky, 1986, p. 260, tradução nossa), situação esta que seria a melhor para ambos, tomadores e credores (Minsky, 1992).

O financiamento de operações que apresentem retornos esperados em períodos mais longos que o prazo de vencimento dos compromissos das dívidas leva à necessidade de refinanciamento da estrutura de passivos, gerando relações financeiras especulativas, no que Minsky chama de *speculative finance*. O pagamento dos compromissos financeiros é realizado, ao menos parcialmente, por meio da emissão de novas dívidas ou do refinanciamento das existentes. Dessa forma, a viabilidade desse formato de estrutura financeira depende do funcionamento normal dos

mercados financeiros e da obtenção de fluxo de lucros que possibilite o pagamento dos juros (Minsky, 1986). Governos, empresas que emitem *commercial papers* e bancos assumem em geral postura especulativa (Minsky, 1992).

Em um terceiro formato que se pode caracterizar a estrutura financeira, a concessão de empréstimos se referencia mais no valor das cauções que no fluxo de renda esperado do empreendimento. O que coloca outra dependência, para além dos resultados esperados do empreendimento e do funcionamento adequado dos mercados de negociação de dívidas, vale dizer, o valor esperado dos ativos empenhados. Em unidades *Ponzi*, não se espera que os resultados da atividade financiada sejam capazes de garantir o pagamento do principal ou dos juros da dívida contraída ao longo de todo o período do contrato. Depende, desta forma, de refinanciamento e/ou da venda de ativos para o enfrentamento dos compromissos financeiros (Minsky, 1992). Estas condições podem se colocar em situações em que o fluxo de renda de empreendimentos de naturezas distintas não se concretiza como o esperado e/ou em que a rolagem da dívida se dá em condições adversas, o que implica o aumento da participação do *Ponzi finance* na estrutura financeira.

Esse formato seria muito comum em empréstimos para empreendimentos imobiliários, uma vez que a construção de imóveis apenas gera renda ao final do processo, não criando fluxo de recursos ao longo do período capaz de garantir o enfrentamento do serviço da dívida. O empréstimo somente é concedido a partir de expectativas de que, ao final, o valor do ativo será suficiente para cobrir o principal e os juros. “Tais empréstimos conferem um sabor *Ponzi* à estrutura financeira” (Minsky, 1992, p. 261, tradução nossa).

Em suma, a caracterização da estrutura financeira apresentada pelo autor reflete a capacidade de as unidades econômicas fazerem frente aos compromissos que emanam de suas relações de endividamento, assim como as consequências sistêmicas que delas derivam.

Períodos de crescimento e estabilidade, em que decisões de agentes econômicos são bem-sucedidas e a contratação e a validação das dívidas ocorrem em contexto de tranquilidade, são marcados por amplo otimismo dos agentes. Nesses períodos, tomadores e emprestadores acabam por adotar posturas crescentemente arriscadas, contribuindo para a conformação de estruturas financeiras cada vez mais instáveis. Nas palavras de Minsky (1992, p. 8, tradução nossa):

A economia transita de relações financeiras geradoras de um sistema estável para relações financeiras que geram um sistema instável. (...) economias capitalistas tendem a se mover de estrutura financeira dominada por unidades *hedge* para estrutura na qual uma ampla parte das unidades está engajada em *especulative* e *Ponzi finance*.

Esse movimento pode levar, diante da necessidade de venda de ativos para o enfrentamento dos compromissos financeiros, a uma importante queda nos preços. Dessa forma, dada a natureza das operações de empréstimo, as condições em que são realizadas, se desenrolam e são validadas imprimem graus de fragilidade ao sistema, como pode ser atentado nas palavras de Minsky (1986, p. 261, tradução nossa):

a fragilidade ou robustez da estrutura financeira, da qual a estabilidade cíclica da economia depende, emerge de empréstimos feitos por bancos. A orientação de fluxos de caixa feita pelos bancos é propícia para a manutenção de uma estrutura financeira robusta. Uma ênfase dos bancos no valor das cauções e nos valores esperados dos ativos favorece a emergência de uma estrutura financeira frágil.

Ao mesmo tempo que fundamentais para a determinação do ritmo de movimento do nível de atividades:

bancos e finanças podem ser forças altamente disruptivas em nossa economia, mas a flexibilidade do financiamento e sua capacidade de resposta aos negócios, necessários para um capitalismo dinâmico, não podem existir sem o processo bancário (Minsky, 1986, p. 279, tradução nossa).

Esse movimento natural de fragilização, inerente ao processo, pode levar à gestação de crises. Para enfrentar esse movimento e as consequências mais importantes sobre a economia, como depressões, Minsky defende como prescrição de política a combinação da atuação do que chama de *big government e big bank* (Minsky, 1986; Dymski, 1999; Wray, 2011). O primeiro seria, dada a percepção da importância dos gastos públicos na composição da demanda agregada, a implementação de gastos governamentais anticíclicos. O segundo, a atuação do banco central como prestador em última instância, por meio da provisão de liquidez aos bancos, para que estes possam dar suporte e prover os recursos necessários para o funcionamento do ambiente de negócios (Dymski, 1999). Devido à estrutura financeira resultante das condições de contratação e validação das dívidas, esta atuação seria fundamental para estabilização dos preços dos ativos. A combinação desses dois estabilizadores explicaria por que implicações da gestação endógena de fragilidade e instabilidade financeira nem sempre levam a recessões (Kregel, 1992). Nas palavras de Minsky (1992, p. 281, tradução nossa):

Em uma economia capitalista com *big government*, estabilizadores fiscais automáticos e discricionários levam a um amplo *deficit* que sustenta lucros e emprego. Em função dos amplos *deficit* e da atuação do prestador em última instância, a espiral descendente tão comum na história é abortada.

Vale notar, por fim, que a atuação bem-sucedida do prestador em última instância levaria a posturas financeiras mais conservadoras dos agentes, para a recomposição de suas posições.

O instrumental analítico apresentado coloca algumas questões que certamente contribuirão para a compreensão das relações estabelecidas entre a estrutura e movimento recente do sistema bancário e o processo de crescimento da economia chinesa. Primeiro, a presença de mecanismos de financiamento, sobretudo o crédito bancário, é fundamental para potencializar ou mesmo garantir decisões de gastos, em especial de investimento, geradoras de emprego e renda, influentes no processo de crescimento e mesmo de desenvolvimento econômico. Segundo, processos de crescimento financiados deixam rastros de dívidas, que levam à fragilização do sistema, o que pode desencadear crises. Terceiro, diante de situações dessa natureza, cabe às autoridades atuação estabilizadora, por meio da provisão de liquidez aos bancos, para que estes possam suportar as operações de empresas não financeiras, e da realização de gastos governamentais anticíclicos, para a sustentação da demanda agregada.

3 HISTÓRICO DAS REFORMAS

A fundação da República Popular da China, em 1949, levou a um processo de nacionalização das empresas capitalistas então existentes, entre as quais as instituições financeiras. O sistema financeiro era bem desenvolvido, com destaque para o papel de Xangai enquanto centro financeiro da China e Ásia.⁵ Entre 1950 e 1978, o PBC, de propriedade do Estado e controlado pelo Ministério das Finanças, foi a única instituição a atuar no sistema, com funções de banco central e banco comercial. Implementava a quase totalidade das operações financeiras e controlava mais de 90% dos ativos financeiros (Huang *et al.*, 2010). Dada sua centralidade no financiamento dos planos de produção física, partia de planos de crédito e da moeda (*credit plan and cash plan*) para controlar fluxos de caixa em mercados consumidores e transferência entre agências (Allen *et al.*, 2012).

Em 1978, o governo central iniciou um amplo processo de reforma financeira, ainda em movimento, com o intuito de estruturar um sistema que pudesse ser ativo no enorme esforço de financiamento de decisões de investimento e de produção, o que até então acontecia majoritariamente por meio de recursos orçamentários. Vale notar que a reforma financeira na China, que pode ser entendida como bancária, sobretudo na primeira fase, assumiu contornos muito diferentes dos observados nas economias do Leste Europeu, o que certamente pode ser explicado pelas diferentes estruturas de poder central. Se estas últimas foram marcadas pela ampla privatização e abertura ao capital estrangeiro, a economia chinesa tem se caracterizado pela forte presença e controle do Estado, mesmo quando se têm início as privatizações, parciais e controladas. A presente seção tem como intuito apresentar este amplo processo de reformas que se inicia em 1978 e acontece, em algum grau, até a segunda década do século XXI.

5. A Bolsa de Valores de Xangai foi a maior da Ásia na maior parte das décadas de 1920 e 1930.

3.1 Fase 1: desenvolvimento do segmento bancário por meio do estabelecimento de grandes bancos comerciais e instituições não bancárias (1978-1984)

Em 1979, o PBC foi separado do Ministério das Finanças, mantendo ainda algumas funções de banco comercial. A formalização enquanto banco central ocorreu somente em 1983, momento em que deixou de exercer atividades bancárias urbanas.⁶

O restabelecimento do sistema bancário ocorreu por meio da organização de “quatro grandes” bancos especializados de propriedade estatal, então criados ou constituídos por meio da separação dos departamentos comerciais do PBC. Estes grandes bancos deveriam atuar em segmentos específicos, entendidos como prioritários para o desenvolvimento da economia chinesa: Banco da China (Bank of China – BOC), com mandato para transações de comércio exterior; Banco da Construção da China (China Construction Bank – CCB),⁷ para o financiamento de atividades de construção, sobretudo grandes projetos de investimento; Banco da Agricultura da China (Agricultural Bank of China – ABC), para atuar em negócios de áreas rurais; e ICBC, com o intuito de financiar transações comerciais e, posteriormente, se especializando em transações econômicas internacionais (Huang *et al.*, 2010; Mehranm *et al.*, 1996; Allen, Qian e Qian, 2005).

Iniciou-se também um processo de criação de instituições não bancárias. Com o intuito de alcançar o pequeno produtor agrícola e fornecer serviços bancários de pequena monta, foi estabelecida uma rede de cooperativas de crédito rural sob a supervisão do ABC.

Ao mesmo tempo, originou-se um processo de autorização para o funcionamento de outras instituições financeiras, tais como International Trust and Investment Companies (TICs), sobretudo em zonas costeiras, com o intuito de levantar fundos de fontes estrangeiras para financiar empresas de outros países. Foram então criados o China International Trust and Investment Corporation, sob o controle do Conselho de Estado, e o China Investment Bank, sob o controle do PBC.

O intuito anunciado pelo Conselho de Estado para a introdução das mudanças descritas era que os fundos alocados para o financiamento do investimento deveriam mudar, gradualmente, de recursos orçamentários para empréstimos bancários.⁸ Ao final de 1982 já era possível notar os resultados: dos recursos alocados para

6. Naquele momento, o Conselho de Estado decidiu transformar o PBC em um banco central tradicional. Com este intuito, o banco central foi separado do antigo PBC, a despeito de manter o nome, e as funções comerciais ainda existentes foram transferidas para o recém-criado Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China – ICBC) (Huang *et al.*, 2010).

7. Denominado Banco Popular da Construção da China (People Construction Bank of China – PCBC) até 1994.

8. O que implicaria, de início, o pagamento de juros e do principal.

empresas industriais, 70% eram de origem orçamentária em 1978, enquanto 80% eram empréstimos bancários em 1982 (Mehranm *et al.*, 1996).

3.2 Fase 2: diversificação, abertura e inovação (1984-1988)

Após os primeiros anos da reforma, as autoridades iniciaram um movimento de diversificação e abertura do sistema, que se pode afirmar ser, naquele momento, eminentemente bancário: diversificação, por meio do avanço do processo de criação de instituições bancárias e não bancárias, mas, sobretudo, pelo alargamento das atividades dos quatro grandes; e abertura, pois se iniciou um processo, controlado e lento, de autorização de funcionamento de bancos de capital misto e de entrada de bancos estrangeiros em zonas específicas.⁹ Segundo Huang *et al.* (2010), a motivação para tais movimentos, mesmo que em uma explicação parcial, teria sido a percepção das autoridades de que as necessidades de financiamento não seriam totalmente enfrentadas pelo resgate e criação dos grandes bancos especializados. Em um primeiro momento, a estratégia teria sido avançar na reforma dos quatro grandes bancos, mas a dificuldade para a implementação de tal processo, sobretudo no que concerne à necessidade de *policy loans*, acabou por levar a uma alteração na estratégia das autoridades, que passaram a estimular a criação de instituições de capital misto.

Para promover a concorrência no sistema bancário e atender às necessidades de financiamento dos diferentes setores e áreas, outros bancos, intermediários financeiros não bancários e cooperativas começaram a surgir (Huang *et al.*, 2010, p. 28, tradução nossa).¹⁰

E então, o governo decidiu se concentrar na reforma dos “quatro grandes”. No entanto, infelizmente concluiu-se que a reforma seria muito difícil, uma vez que os problemas deixados pela história eram uma noz muito dura de roer, ao mesmo tempo que as necessidades reais de *policy loans* não poderiam ser evitadas. Dadas as dificuldades enfrentadas para a reforma dos “quatro grandes”, as autoridades voltaram sua atenção para o crescimento de novas instituições financeiras por meio da criação de uma série de bancos de capital misto. Esperava-se também que os bancos recém-estabelecidos pudessem atuar como um modelo para impulsionar a reforma dos “quatro grandes” (*op. cit.*, p. 29, tradução nossa).¹¹

9. Inicialmente, os bancos estrangeiros estavam limitados a zonas econômicas especiais (Shenzhen, Xiamen, Zhuhai, and Shantou) e a operações em moeda estrangeira. Em um segundo momento, a atuação desses bancos foi paulatinamente estendida para uma gama mais ampla de cidades (Huang *et al.*, 2010).

10. No original: “To promote competition in the banking system and to meet the funding needs of different sectors and areas, other banks, non-bank financial intermediaries and cooperatives began to emerge.”

11. No original: “And then, the government decided to concentrate on reform the Big Four. But, unfortunately, it was found then the reform was too difficult, because problems left over by history were a very hard nut to crack, and at the same time, the actual requirements for policy loans couldn’t be avoided. Given the difficulties face by reform of the Big Four, the authorities then turned their attention to growing new financial institutions by setting up a number of joint-stock banks. It was also hoped that the newly established banks could act as a model to push forward the reform of the Big Four.”

Além disso, os quatro grandes passaram a vivenciar menos restrições na conformação de suas carteiras, sobretudo de empréstimos, ao conceder recursos fora de sua área de especialização. Estas instituições ainda se engajaram no estabelecimento de TICs, o que pode ser entendido como uma forma de burlar as cotas de crédito às quais estavam sujeitas (Mehranm *et al.*, 1996).¹² Bancos regionais foram criados, com propriedade parcial de governos das províncias, sobretudo nas zonas econômicas especiais em áreas costeiras. A presença de bancos de capital misto no sistema bancário chinês teve início com o restabelecimento do Banco das Comunicações (Bank of Communications – Bocom),¹³ e a criação de bancos de capital privado ocorreu por meio da autorização para o funcionamento do primeiro banco de propriedade de um grupo empresarial, o Citic Industrial Bank, ambos em 1987.

Nesta fase, a experiência da criação de cooperativas de crédito foi alargada para as cidades, com a abertura, a partir de 1986, de mais de 1.200 cooperativas de crédito urbanas.¹⁴ O intuito era, assim como no caso das cooperativas rurais, possibilitar operações de financiamento a pequenas empresas urbanas, de propriedade individual ou coletiva.

No que diz respeito ao processo de diversificação do sistema na segunda metade dos anos 1980, observaram-se a emergência e a proliferação de intermediários financeiros não bancários, de propriedade individual ou coletiva, de governos provinciais ou mesmo bancos. Destaque deve ser dado às TICs, que passaram a receber *trust deposits* de governos e de empresas, particularmente das grandes, além de atuarem na subscrição e negociação de títulos. Vale lembrar que uma parcela importante dessas instituições foi estabelecida pelos quatro grandes.¹⁵

Dentro do discutido processo de criação e ampliação do sistema financeiro chinês, observou-se também um movimento de institucionalização. Em 1984, a partir de decisão tomada pelo Conselho de Estado no ano anterior, o banco central foi separado do PBC, mantendo o mesmo nome, enquanto as funções comerciais remanescentes naquele foram transferidas para o recém-criado ICBC. Observou-se, naquele período, um importante esforço de sistematização de um banco central nos moldes ocidentais, parcialmente dificultado pela presença de elementos da estrutura anterior. A gestão das condições de liquidez continuava

12. Naquele período, observou-se intenso movimento de criação de TICs por diferentes agentes: quatro grandes, outros bancos, Ministério da Fazenda e alguns municípios.

13. Fundado em 1908, é um dos quatro bancos mais antigos na China. Em 1958, enquanto a sucursal de Hong Kong continuava a operar; no continente, o banco foi incorporado ao PBC. Disponível em: <<http://www.bankcomm.com/BankCommSite/en/index.jsp>>.

14. Vale notar que, já em 1980, na província de Hebei, a primeira cooperativa de crédito urbano havia sido estabelecida, com o objetivo anunciado de garantir recursos demandados por empresas médias e pequenas, que então já vivenciavam rápido processo de crescimento (Huang *et al.*, 2010).

15. Além das TICs, foram estabelecidas *securities houses* (corretoras e distribuidoras), companhias financeiras e de *leasing*.

a ser realizada por meio de requerimentos de reserva e uso de cotas de crédito. Além disso, filiais locais do PBC possuíam companhias financeiras remanescentes, que ainda faziam empréstimos diretamente (Huang *et al.*, 2010). Foi somente em 1995 que as mudanças tomaram corpo mais claramente, após a aprovação da primeira lei do PBC (1995). Em 1996, este recebeu um novo mandato, assumindo a responsabilidade pela política monetária, regulação e supervisão do sistema financeiro, desvinculando-se do Ministério das Finanças e de governos locais.¹⁶

Dessa forma, os anos 1980 foram marcados por importante processo de transmutação do sistema financeiro chinês, com o estabelecimento ou restabelecimento de grandes bancos especializados de capital público, conhecidos como os quatro grandes e, sobretudo em sua segunda metade, com o crescimento de intermediários financeiros para além destes quatro grandes. No entanto, a despeito do início de um movimento de diversificação e até, pode-se afirmar, liberalização do sistema financeiro chinês, os quatro grandes continuaram a dominar o sistema, exercendo papel crucial no financiamento das decisões de gasto dos agentes atuantes na economia, de propriedade estatal ou privada.

3.3 Fase 3: retificação e recentralização (1988-1991)

Os anos que se sucederam foram marcados por um curto interregno no processo de liberalização e diversificação do sistema financeiro chinês. As autoridades do governo central voltaram suas atenções para o enfrentamento da inflação, deixando as reformas de ocupar papel central na configuração da política econômica. Percebeu-se um movimento de centralização das decisões, na contramão do que vinha ocorrendo, marcado pelo aumento da importância do crédito direcionado e do papel dos recursos orçamentários no financiamento do investimento, menor flexibilidade na determinação das taxas de juros, além de maiores restrições na atuação dos quatro grandes bancos, que voltaram a concentrar empréstimos em suas áreas de especialização. As instituições financeiras não bancárias também foram alvo de restrições, notadamente as TICs, cuja atuação era entendida como inflacionária, sobretudo ao possibilitar que grandes bancos se evadissem das restrições a eles impostas. Muitas destas instituições foram extintas ou incorporadas a bancos especializados, em vários níveis. As remanescentes passaram a ser mais reguladas pelo PBC.

16. O PBC foi transformado em um sistema vertical, com nove agências no país, desvinculado da administração das províncias e governos locais, o que implicou importante passo na institucionalização, sobretudo na centralização de funções. Até então, a estrutura de agências do PBC, assim como dos bancos especializados, fundava-se na estrutura administrativa e hierárquica do país: filiais em nível de província, prefeitura e municípios, e do país. Vale notar que o âmbito do município ocupava uma posição especial, uma vez que não era subordinado à esfera da província e com *status* de planejamento autônomo. Destaca-se, também, neste movimento de institucionalização, a extinção das cotas de crédito (1988) (Huang *et al.*, 2010).

3.4 Fase 4: diversificação e alargamento do sistema (1992-1997)

Esta fase foi caracterizada pelo alargamento da estrutura bancária então existente mediante a criação de novos bancos, assim como pelo redesenho do formato do financiamento das políticas governamentais, com o estabelecimento dos *policy banks*. Observaram-se, ainda, avanços da estrutura legal do setor financeiro. Vale destacar que já era possível notar, neste período, indícios de um movimento que se alargaria na fase posterior, qual seja, de transformação, mesmo que parcial e muitas vezes em nível de estratégia, dos quatro grandes em instituições de mercado, e, de forma ainda inicial e limitada, de internacionalização do sistema bancário. Nas palavras de Pistor (2009, p. 4, tradução nossa):

Até meados da década de 1990, os “quatro grandes” bancos estatais operavam sob orientação direta e controle do governo central; o papel destas instituições pode ser melhor descrito como de alocadores de recursos do que de intermediários financeiros. A partir de meados dos anos 1990, no entanto, os bancos da China foram empurrados para a intermediação; eles foram instruídos a operar como bancos comerciais e a tornar-se responsáveis pelos lucros e perdas sofridos.

Nesse sentido pode ser entendida a decisão do Conselho do Estado de criar três *policy banks* – Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank – CDB), Banco de Importações e Exportações da China (China Import-Export Bank – China Ex-Im) e Banco de Desenvolvimento da Agricultura da China (Agricultural Development Bank of China – ADBC) –, como principais veículos para a concessão de empréstimos estruturados a partir de determinações da política de desenvolvimento do governo central, e de modo a possibilitar a transformação das funções e a atuação dos quatro grandes bancos estatais. Segundo Huang *et al.* (2010, p. 30, tradução nossa):

Os recém-criados bancos comerciais de capital misto (...) não desempenharam papel exemplar ou tiveram influência suficiente para a reforma dos quatro grandes. (...) Uma medida foi separar dos “quatro grandes” os *policy loans*, de modo a reduzir seus encargos e estabelecer bases para uma reforma mais profunda. Desta forma, três *policy banks* foram estabelecidos em 1994.

Essas novas instituições deveriam implementar as políticas de empréstimos para áreas subdesenvolvidas, áreas rurais – sobretudo para a produção de alimentos –, de financiamento de exportação e importação, e financiamento de infraestrutura. A ideia era que cada uma dessas instituições assumisse funções distintas, dentro do modelo de desenvolvimento chinês, marcado pela centralidade do direcionamento do processo pelo Estado. Ao assumirem tal papel, possibilitariam a diminuição da importância de empréstimos para estímulo de segmentos ou regiões (*policy loans*) nos

balanços dos quatro grandes, permitindo que estes se tornassem mais “comerciais”.¹⁷ Em outras palavras, o intuito era manter canais para o direcionamento de políticas de financiamento e alijar dos quatro grandes possíveis resultados inadequados, do ponto de vista das regras de mercado, e desta forma possibilitar que esses passassem a se desenvolver como bancos comerciais regulares.¹⁸

Com efeitos de escala menor, mas sem dúvida relevantes como apontamento de estratégias, vale destacar que, em 1997, nove bancos estrangeiros foram autorizados a entrar nos mercados de renminbi e a realizar operações em zonas especiais, como em Pudong, Xangai.

No que concerne ao alargamento da estrutura bancária, observou-se no período o surgimento de novos bancos comerciais, a maioria de amplitude regional, muitos de propriedade de governos provinciais e locais. Nesse processo, não se pode deixar de destacar a criação dos *city commercial banks*. Em 1997, o PBC procurou dinamizar o papel desempenhado pelas cooperativas urbanas de crédito, promovendo a fusão destas aos então criados *city commercial banks*.¹⁹ Como resultado, verificou-se entre os anos de 1998 e 2003 uma drástica diminuição do número de cooperativas urbanas, uma vez que os então 111 *city commercial banks* absorveram mais de 2 mil cooperativas.²⁰ Entre os efeitos alardeados deste processo encontram-se a melhoria da administração dos riscos e a concentração em tomadores de maior porte, o que parece ter levado, em algum grau, ao desvirtuamento da função para a qual as cooperativas haviam sido criadas, qual seja, o financiamento de pequenas e médias empresas.²¹

É difícil não destacar, mesmo que não esteja no escopo deste trabalho, a movimentação dos mercados e intermediários financeiros não bancários. Neste período, observou-se a reemergência de Xangai como o centro financeiro da China, sobretudo após a criação e o crescimento do mercado de ações, que teve como elemento o estabelecimento de bolsas de valores em Xangai e Shenzhen em 1990.

17. O termo banco comercial, aqui utilizado a partir da literatura pesquisada, é distinto do que se observa nos manuais de economia monetária, concernente ao formato específico de instrumentos da carteira de ativos e passivos das instituições bancárias. Remete-se à ideia de instituições com instrumentos pautados pelo mercado, em contraposição àqueles resultantes de decisões de política econômica.

18. Vale notar que alguns autores destacam a percepção de que tais bancos contribuíram para o desenvolvimento de direitos de propriedade, assim como para a diversificação de atividades e para a melhoria de sistemas de controle de riscos.

19. Quando da criação, esses bancos faziam parte da estrutura dos governos das cidades, com o intuito de atuar de forma similar às cooperativas urbanas de crédito. Posteriormente, passaram a fazer parte da estrutura dos governos das províncias, mas mantiveram fortes laços com governos locais, no âmbito da propriedade, do financiamento de projetos governamentais e de empresas estatais locais, assim como de pequenas e médias empresas privadas locais. Além disso, estes bancos estão sujeitos a limites geográficos para a criação de agências (KPGM, 2005).

20. Em 1994-1995, existiam 5 mil cooperativas. Em 2008, restavam apenas 22. Vale lembrar a criação dessas foi estimulada na primeira fase das reformas, com o intuito de financiar o intenso crescimento de pequenas e médias empresas. No entanto, nunca haviam funcionado de forma adequada, dada a falta de conhecimento, assim como a atuação de grupos de interesse (Huang *et al.*, 2010).

21. Huang *et al.*, (2010) destaca que esta pode ser uma das explicações para o surgimento e desenvolvimento de mecanismos informais de crédito.

O setor de seguros passou por importante reforma, marcada pela entrada de quatro companhias estrangeiras em Xangai, em 1992. Os intermediários financeiros não bancários receberam estímulos para o fornecimento de recursos de médio e longo prazo, e as TICs vivenciaram crescimento, mesmo que ainda controlado.²²

3.5 Fase 5: reestruturação dos bancos de propriedade estatal (1998-2008)

Esses anos foram marcados pela proposição de mudanças no sistema financeiro chinês, sobretudo público, constituído por meio das reformas ocorridas desde o final dos anos 1970. Até então, as reformas tinham como intuito central a criação de um sistema de financiamento da economia chinesa, marcado inicialmente pela criação de importantes instituições estatais – especializadas, em um primeiro momento – e, posteriormente, pelo alargamento dos canais de intermediação por meio da formação de uma ampla gama de instituições de natureza, estrutura de capital e governança distintas.

Os elementos anunciados como propulsores desse momento do processo de mudanças, em distintos graus, foram dois: o enfrentamento das fragilidades das instituições e do sistema, explicitadas pelo elevado índice de empréstimos de liquidação duvidosa, sobretudo após a eclosão da crise asiática de 1997; e a preparação para a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC). Concentraram-se na estrutura patrimonial dos quatro grandes, por meio de iniciativas de duas naturezas: da capitalização e transferência de ativos, e início de um processo de privatização, em moldes muito peculiares ao arcabouço chinês e bastante distinto do observado em outras economias. Como elemento desse movimento em um sentido mais amplo, pode-se entender também a criação dos *policy banks*. Observou-se ainda o avanço no processo de institucionalização, com a criação da Comissão de Regulação Bancária da China (China Banking Regulatory Commission – CBRC), que passou a dividir com o PBC as funções de regulador e supervisor do sistema.

A crise asiática de 1997 acabou por agravar as preocupações com o risco financeiro potencial que derivava dos elevados e longamente presentes empréstimos de liquidação duvidosa (*non-performing loan* – NPL) dos quatro grandes (Huang *et al.*, 2010).

As lições da crise financeira asiática indicavam que a estabilidade macroeconômica e uma economia nacional saudável não podiam ser mantidas sem um sistema financeiro sólido (PBC, 2004, p. 38, tradução nossa).

Naquele momento, o PBC estimava que entre 20% e 25% do total de empréstimos bancários, cerca de 20% do PIB, eram de liquidação duvidosa, e

22. Em 1995, foi estabelecido o primeiro banco de investimento *joint venture* entre uma instituição estrangeira, Morgan Stanley, e o CCB (Mehranm *et al.*, 1996).

dentro desses, 15,6% do PIB se encontravam nos balanços dos quatro grandes (Mo, 1999).²³ Para alguns analistas (Huang *et al.*, 2010; Allen, Qian e Qian, 2005; Mo, 1999), esse nível de NPL estava diretamente associado ao formato assumido pelas decisões de concessão de empréstimos dos quatro grandes, sobretudo para as grandes empresas estatais, nem sempre relacionados à capacidade de pagamento.²⁴

No final das contas, os bancos não poderiam escolher quais empresas ou projetos iriam financiar, uma vez que garantir a operação das grandes empresas estatais era uma das missões políticas dos bancos (Huang *et al.*, 2010, p. 29, tradução nossa).²⁵

Em 1998, iniciou-se a implementação de uma ampla gama de medidas, que podem ser entendidas a partir de propósitos distintos, apesar de correlatos: o enfrentamento dos créditos de liquidação duvidosa existentes e novas regras e a formatação de estratégias para minimizar a ocorrência de novos NPLs, aceitando e procurando encarar o problema como de fluxos e estoques. Entre as primeiras medidas, destacam-se a recapitalização dos bancos e a transferência de ativos destes para empresas de administração de ativos. Entre as segundas, a introdução de um novo sistema de classificação e provisionamento de empréstimos, a extinção do sistema de cotas de empréstimos e, em uma esfera mais ampla, a atuação dos *policy banks*.

O plano de recapitalização configurou-se na injeção de capital, por meio da emissão de títulos especiais pelo governo central, na monta de RMB 270 bilhões em agosto de 1998, combinado com a diminuição dos requerimentos de capital, de 13% para 8%.²⁶ Os bancos usaram a liquidez adicional para comprar títulos emitidos pelo Ministério das Finanças, que injetou todos os proventos dos bancos para o reforço de seu capital (Mo, 1999). Essas medidas implicaram a melhoria da situação do balanço dos bancos: o capital mais que dobrou, a diminuição das dívidas com o PBC acarretou a queda do passivo e do pagamento de juros, e na conformação dos ativos cresceu a participação dos títulos, com o fluxo resultante do recebimento de juros.²⁷

Em adição às medidas de recapitalização, e com o intuito de elevar a qualidade dos balanços dos quatro grandes, as autoridades governamentais centrais constituíram empresas com propósitos específicos, as Companhias de Administração de Ativos

23. Segundo tais balanços, ao final de 1997, os empréstimos de liquidação duvidosa dos quatro grandes eram da monta de RMB 1,19 trilhão, cerca de US\$ 147 bilhões.

24. Alguns autores destacam a importância assumida pelos empréstimos de liquidação duvidosa também dos governos locais (Martin, 2012).

25. No original: "After all, the banks couldn't choose the loan enterprises or projects because it's the banks' political task to ensure operation of the SOEs. Therefore, improvement in SOEs provided favorable conditions for the banking reform".

26. Esta diminuição implicou a liberação de cerca de RMB 377 bilhões. Temendo os efeitos inflacionários de tal medida, o PBC reduziu seus empréstimos para bancos beneficiados pela diminuição dos requerimentos (Mo, 1999).

27. O plano resultou em aumento do capital dos bancos de quase 130% (de RMB 208 bilhões para RMB 478 bilhões) (Mo, 1999, p. 94).

(Asset Management Companies – AMCs), que tinham como função primordial a compra e a administração de ativos em atraso de tais instituições. Desta forma, foram estabelecidas quatro empresas, cada qual para enfrentar os problemas de cada um dos bancos estatais. China Cinda Asset Management Corporation, para assumir e gerenciar os ativos do CCB; China Huarong Asset Management Corporation, para o ICBC; China Orient Asset Management Corporation, para o BOC; e, por fim, China Great Wall Asset Management Corporation, para o ABC.²⁸ Em 1999, estas companhias assumiram RMB 1,4 trilhão em ativos de liquidação duvidosa e, em 2004 e 2005, em uma segunda rodada, RMB 1,6 trilhão (Martin, 2012).²⁹

A partir de 2003, em linha com a reforma de propriedade dos grandes bancos comerciais, as quatro empresas de administração de ativos passaram a colocar estes ativos no mercado e foram incumbidas de resolver instituições financeiras arriscadas (PBC, 2012, tradução nossa).³⁰

Com o intuito de recuperar os valores dos empréstimos de liquidação duvidosa em sua carteira, as AMCs passaram a empacotar os empréstimos ruins e vender os instrumentos resultantes para investidores domésticos e estrangeiros. Entre os investidores estrangeiros podem ser destacados grandes bancos norte-americanos, tais como Bank of America, BNY Mellon e Citigroup (Martin, 2012).

No tocante ao segundo grupo de medidas, observou-se a introdução de um novo sistema de classificação de empréstimos, aproximando-se do padrão internacional, amplamente difundido e entendido como eficiente no mundo ocidental, baseado em riscos. Segundo Mo (1999), este movimento parece ter explicitado o reconhecimento do problema dos NPLs. O modelo até então vigente, que classificava empréstimos como vencidos, duvidosos e ruins, não continha um sistema de provisionamento, o que explicaria, segundo Mo (1999), uma parcela importante dos NPLs.³¹ No novo modelo, os bancos passaram a realizar o provisionamento a partir da classificação de empréstimos baseada na capacidade de os tomadores pagarem o principal e os juros das dívidas.

28. As companhias foram criadas por determinação do Conselho de Estado e eram de propriedade do Ministério das Finanças, que injetou cerca de RMB 10 bilhões em cada uma e recebeu em troca títulos por elas emitidos. Vale notar que, em um esforço de aumento do capital, estas companhias emitiram, já em 2000, novos títulos, majoritariamente adquiridos pelos quatro grandes, o que, em alguma medida, provocou a volta de ativos problemáticos para os balanços de tais bancos. O PBC emprestou ainda cerca de RMB 634 bilhões (Martin, 2012).

29. A transferência de ativos em 1999-2000 foi realizada pelo valor de face, em formato distinto do observado, por exemplo, no processo sueco (1992), referência amplamente apresentada pela literatura. Em contrapartida, os grandes bancos receberam títulos de dez anos, com taxas anuais de 2,25%. Já a transferência de ativos implementada em 2004, com a troca de ativos de liquidação duvidosa e títulos, foi realizada por meio de deságio do valor de face dos primeiros (Martin, 2012; Gamble, 2009).

30. No original: "Since 2003, aligning with the shareholding reform of large commercial banks and resolution of financial institutions, four AMCs have disposed non-performing assets of related large commercial banks in a market based way, and were delegated to resolve risky financial institutions".

31. Os empréstimos eram classificados como vencidos (atrasos de até 3 meses), duvidosos (atrasos entre 3 e 24 meses) e ruins (atrasos maiores que 24 meses), podendo, em diferentes situações, ser entendidos como adimplentes.

Outra medida tomada com o intuito de enfrentar o fluxo de NPLs foi a extinção dos planos de crédito. Até 1997, a alocação de crédito era baseada em um sistema compulsório de cotas, por meio do qual o PBC estabelecia os limites mínimos de novos empréstimos anuais e determinava a alocação de recursos em segmentos específicos, entendidos como prioritários pelas autoridades (Mo, 1999).³² Vale notar que a orientação do uso de recursos, em um movimento distinto do previsto pelos mecanismos de mercado, é entendida como problemática por diferentes autores. Tal pressuposição acaba por levar a considerações de que, por meio dos planos de crédito, não era incomum os bancos serem estimulados a emprestar para empresas públicas, mesmo que geradoras de prejuízo. Ou seja, as decisões de concessão de recursos não seriam pautadas pela capacidade de pagamento dos agentes, mas sim por outros critérios (Mo, 1999; Allen *et al.*, 2012). A partir do início de 1998, os planos de crédito, seja para capital de giro, seja para investimento, foram substituídos por sistema de metas indicativas, que deveriam ser, segundo autoridades, uma referência para bancos comerciais decidirem seus negócios (Mo, 1999).

Essa mudança parece ter significado, em algum grau, maior liberdade para os bancos tomarem suas decisões de empréstimos, a partir de suas expectativas de resultados, ou seja, de expectativas de pagamento por parte dos tomadores. Segundo Mo (1999), antes mesmo da extinção das cotas, desde a Commercial Banking Law (1995), bancos comerciais, entre eles os “quatro grandes”, passaram a ser requeridos a administrar suas carteiras de empréstimos a partir das relações entre ativos e passivos, o que teria acabado por estimular maior “prudência” em suas decisões.³³ O autor defende ainda que os quatro grandes passaram a competir mais pela concessão de empréstimos a empreendimentos mais lucrativos.³⁴

Parece ser possível afirmar que a extinção do sistema de cotas gerou expectativas de que empresas públicas não lucrativas teriam acesso dificultado aos empréstimos, o que significaria que os bancos passariam a enfrentar menores perdas pelo não pagamento. E, nesse mesmo sentido, esperava-se que empresas mais dinâmicas – domésticas ou estrangeiras – passariam a ter mais acesso aos recursos.

Esse movimento poderia ser entendido dentro de uma estratégia maior, que tem como elemento central a própria criação dos *policy banks*, ocorrida em 1994. Em outras palavras, parece ser possível afirmar que a estrutura dos *policy banks* foi inaugurada para garantir a atuação de uma política centralizada de direcionamento,

32. Ao longo dos anos 1980 e 1990, as autoridades ditavam o volume e a direção dos empréstimos a partir dos planos de crédito. Segundo estimativas do Banco Mundial, os *policy loans*, empréstimos designados a partir de decisões de política, representavam entre 60% e 80% do total (Du, 2010).

33. Em 1997, somente 80% das cotas de crédito foram preenchidas.

34. Um dos indicativos apontados pelo autor para esta constatação teria sido a maior concorrência pela concessão de financiamentos de estradas e outras obras de infraestrutura lucrativas, assim como o aumento da participação de títulos de emissão do governo central em suas carteiras (Mo, 1999).

crescimento e desenvolvimento antes da diminuição da gerência do governo central sobre os quatro grandes. Ainda, a despeito de tal percepção, não é possível deixar de lembrar a presença de importantes inter-relações entre os quatro grandes e os *policy banks*, sobretudo por meio do carregamento de títulos emitidos pelos segundos, nos balanços dos primeiros.³⁵

Ao lado do processo de translação de ativos ruins para fora dos balanços dos quatro grandes, outro movimento teve início nos primeiros anos da década de 2000, a reestruturação patrimonial, com a transferência de propriedade, mesmo que parcial, do Estado para agentes privados, entre os quais, estrangeiros. Alguns autores entendem tal processo como de privatização (García-Herrero, Gavilá e Santabábara, 2005), enquanto outros o caracterizam como de cooperação ou compartilhamento de patrimônio (Huang *et al.*, 2010). A despeito da forma como se conceitua este processo, é possível afirmar que tal movimento foi marcado por claras idiosincrasias.

O movimento de reestruturação patrimonial dos grandes bancos estatais configurou-se por meio da abertura do capital dos quatro grandes, em um processo peculiar, bastante diverso do observado em outras economias, tais como as do Leste Europeu e América Latina. A reestruturação patrimonial foi parcial e controlada, em um processo mais complexo que a venda de participação para investidores privados, caracterizada pelo estabelecimento de investidores estratégicos, assim como por regras de prazo mínimo para negociação e participação máxima dos investidores, entre os quais os estrangeiros. Medidas e mecanismos impetrados no movimento anterior, tais como as já discutidas capitalização e extração de empréstimos inadimplentes dos balanços, foram repetidos, juntamente com a autorização dos bancos para a emissão de títulos a fim de suplementar seu capital. Devem ser entendidos dentro de um processo mais amplo de preparação para a abertura de capital dos quatro grandes,³⁶ sobretudo com o intuito anunciado de alargar a “eficiência dos bancos”, mas certamente com a preocupação de torná-los mais atrativos.

Dois foram os bancos escolhidos para iniciarem o processo de transformação da estrutura de capital: CCB e BOC. No processo de preparação para abertura de capital, estas instituições foram capitalizadas em US\$ 22,5 bilhões, provenientes das reservas internacionais (2003), e emitiram dívida subordinada, o que possibilitou a elevação do capital.³⁷ Além disso, os NPLs dos dois bancos foram transferidos

35. Este seria o caso de relações entre o CDB e os quatro grandes (Mo, 1999).

36. Vale notar que, a partir de certo momento, o Bocom passou a fazer parte do grupo de grandes bancos de propriedade estatal, sobretudo no que diz respeito ao tratamento das autoridades chinesas, o que se reflete na publicação de dados. Esta mudança justifica o novo tratamento para tais instituições, doravante chamadas de quatro grandes e Bocom.

37. A injeção de capital foi realizada com recursos das reservas internacionais chinesas e ocorreu por meio da transferência de direitos de propriedade de títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Estes recursos foram usados para provisionar ou eliminar NPL, o que implicou efeitos marginais na capitalização e qualidade dos ativos dos bancos em questão. As emissões de dívida subordinada foram no valor de US\$ 4,8 bilhões (CCB) e US\$ 7,3 bilhões (BOC) e possibilitaram a elevação do capital de nível II (García-Herrero, Gavilá e Santabábara, 2005).

para AMCs.³⁸ Antes mesmo da listagem das ações, anunciada para 2005, as autoridades chinesas negociaram com o Bank of America e, posteriormente, com o Temasek (fundo soberano de Cingapura) ações do CCB e o comprometimento da atuação enquanto investidores estratégicos, “que entraram no capital do banco para diversificar a propriedade e melhorar a qualidade de sua gestão” (García-Herrero, Gavilá e Santabárbara, 2005, p. 17, tradução nossa).³⁹ Ações do BOC foram negociadas com o Royal Bank of Scotland (RBS) e com o Temasek.⁴⁰ A essa experiência inicial seguiram-se os processos de abertura de capital do ICBC (2006) e, mais recentemente, do ABC (2010).⁴¹ Vale notar que, antes da abertura, o ICBC recebeu injeção de capital de US\$ 15 bilhões, também de recursos provenientes das reservas internacionais.

Nos processos de abertura de capital dos bancos chineses, ressaltam-se não somente a monta dos valores negociados, mas também o formato assumido. No que diz respeito aos valores, estimativas apontam que, entre 1998 e 2004, de 20% a 24% do PIB chinês foram injetados no sistema bancário, por meio da capitalização ou da transferência de créditos inadimplentes, o que significou mais de 110% do capital dos grandes bancos estatais (García-Herrero, Gavilá e Santabárbara, 2005). No que concerne ao formato, destaque deve ser dado para a presença de investidores estratégicos, inseridos em um plano mais amplo de criação de um modelo transacional em que não houve transferência do controle, mas incentivos para a cooperação.

Pistor (2009) salienta as características deste modelo que indicariam este movimento.⁴² Primeiro, investidores estrangeiros teriam tido acesso à participação minoritária, porém mais elevada que investidores de carteira, entre 5% e 9%. Se tal nível de participação era baixo para afetar o controle da instituição, era alto o suficiente para desestimular saídas abruptas e incentivar a transferência de conhecimento e *expertise*, que poderiam elevar os retornos sobre a aplicação. Segundo, estes investidores estrangeiros, minoritários, aceitaram manter as ações adquiridas por período de três anos, após o qual teriam a opção de elevar sua participação para até 19,9%. Por fim, investidores com participações de mais de 2,5% poderiam nomear diretores.

38. Foram transferidos para as AMCs NPLs do CCB e BOC nos valores de US\$ 15,6 bilhões e US\$ 18,1 bilhões, respectivamente, por 50% do valor de face. As provisões geradas pela injeção de capital possibilitaram a amortização dos outros 50% do valor, implicando a melhoria da situação do balanço das instituições (García-Herrero, Gavilá e Santabárbara, 2005).

39. O Bank of America desembolsou cerca de US\$ 2,5 bilhões por 9% das ações do CCB, enquanto o Temasek, US\$ 1,5 bilhão por 5,1%. O BOC foi listado nas bolsas de valores de Hong Kong e de Xangai, em 2006.

40. Cada uma das instituições adquiriu 10% das ações do BOC.

41. O ABC foi o último grande banco a ser listado em bolsa de valor, realizando sua primeira Oferta Pública Inicial (Initial Public Offering – IPO) em 2010.

42. Os elementos descritos configurariam as relações estabelecidas para os investidores estratégicos.

Huang *et al.* (2010) argumentam no mesmo sentido, ao afirmarem que as negociações neste processo foram para além da compra de participação nos quatro grandes, uma vez que esses investidores se comprometeram em prover treinamento de pessoal, contribuir para a administração e controle interno de riscos, assim como no desenvolvimento de governança corporativa. Nesse sentido, Pistor (2009) procura evidenciar que alguns dos bancos estrangeiros participantes se envolveram nos processos de reestruturação. Este teria sido o caso do Bank of America no CCB, do RBS no BOC e, de forma mais tênue, do Temasek em ambos.

Esse processo de reorganização da estrutura de capital implicou, a partir de critérios de avaliação de mercado explicitados em indicadores de lucratividade e retornos sobre ações, melhorias na estrutura de governança dos quatro grandes, sendo que “após a reorganização e a listagem em bolsa de valor, a estrutura de governança dos bancos comerciais estatais melhorou dramaticamente” (Huang *et al.*, 2010, p. 32, tradução nossa).

Nesse período, além do processo de privatizações descrito, iniciou-se um movimento de mudanças na estrutura de propriedade pública dos quatro grandes, marcada pela articulação entre as diretrizes colocadas pelo Conselho de Estado e o uso de recursos do fundo soberano chinês, China Investment Corporation (CIC). Essa articulação constituiu-se por meio da Central Huijin Investment Ltd. (Central Huijin). Criada em 2003 como companhia de investimentos de propriedade do governo central e com mandato para atuar como investidora nos quatro grandes, a Central Huijin transformou-se na principal acionista de tais instituições (tabela 1). Vale notar que, apesar de estar sob a égide do Conselho de Estado, parte das ações da Central Huijin é de propriedade do CIC, fundo soberano da China,⁴³ o que parece apontar uma associação entre o fundo soberano, constituído por recursos das vultosas reservas internacionais do país, e a capitalização dos grandes bancos públicos chineses.

TABELA 1

Participação da Central Huijin no capital dos quatro grandes e do CDB (dez./2012)
(Em %)

Instituição	CDB	ICBC	ABC	BOC	CCB
Participação	47,63	35,46	40,21	67,17	57,21

Fonte: Central Huijin. Disponível em: <<http://www.huijin-inv.cn/>>.

43. Em setembro de 2007, o Ministério das Finanças adquiriu a Central Huijin do PBC, por meio da emissão de títulos especiais do Tesouro. As ações adquiridas pelo ministério foram injetadas no CIC, como parte da sua contribuição de capital inicial. Informação disponível em: <<http://www.huijin-inv.cn/>>. Não foram encontradas informações sobre o tamanho ocupado pelo CIC no capital da Central Huijin.

3.6 Fase 6: iniciativas de liberalização, AMCs, *policy banks* e taxas de juros (2008-2014)

A crise financeira iniciada no mercado imobiliário norte-americano, que se transformou em crise internacional a partir da quebra do banco de investimento Lehman Brothers em setembro de 2008, acabou por gerar reações de autoridades governamentais em todo o mundo, não sendo diferente na China. Políticas de enfrentamento detonadas pelas autoridades chinesas, sobretudo no que concerne ao mercado de crédito, serão discutidas na seção 4. No entanto, as reações, seus desdobramentos e resultados, assim como as contrarreações, foram e têm sido tão importantes que tornam difícil a separação entre a atuação da política, objeto da seção 4, e as reformas, a serem discutidas na presente subseção.⁴⁴ Além disso, resultados e desdobramentos das políticas confundem-se e interagem com o próprio movimento de aproximação do mercado, o que acaba por induzir novas transformações. Consciente de tais limitações, cabe aqui apontar dois movimentos observados no período pós-2008 que, em maior ou menor grau, apontam no sentido de liberalização e adequação às regras vigentes no sistema internacional. São eles: as propostas de reestruturação e “comercialização”⁴⁵ dos *policy banks* e das AMCs, e, mais recente, de liberalização das taxas de juros e de alargamento da participação do capital privado, inclusive estrangeiro, no sistema bancário.

Ainda em meio ao processo de reestruturação dos quatro grandes, as autoridades governamentais voltaram-se, em 2007, para os *policy banks*, que, vale lembrar, foram criados com o intuito anunciado de dar mais espaço para a “comercialização” dos quatro grandes bancos.⁴⁶ Huang *et al.* (2010) apontam que, ao longo do tempo, a intervenção direta do governo central sobre a atividade teria diminuído, afetando a demanda por empréstimos dos *policy banks*, o que teria estimulado um movimento de mudanças nas missões de tais instituições. Se esta questão estivesse mesmo colocada, a detonação da crise teria alterado a postura das autoridades governamentais, com a recolocação do papel dessas instituições como instrumento de política financeira, como pode se apreender da seguinte passagem:

a recente crise financeira internacional revelou a deficiência no desenvolvimento dos *policy banks*, e isso pode servir como um esclarecimento essencial para a reforma destes bancos. Ou seja, a expansão dos negócios de mercado dos *policy banks* não deve ser muito acelerada, suas funções políticas deveriam ser reforçadas (PBC, 2011, p. 31, tradução nossa).

44. No que concerne à propriedade do capital, a crise acabou por gerar a venda de parte do capital comprado por grandes bancos internacionais.

45. Vale notar que os chineses referem-se aos quatro grandes e ao Bocom como bancos comerciais, em um conceito distinto do apresentado pelos manuais de economia monetária. Esta terminologia diz respeito ao fato de eles atuarem mais próximos às regras de mercado que outras instituições bancárias de propriedade governamental, como os *policy banks*.

46. Naquele momento, já haviam sido reestruturados o BOC, ICBC e CCB, além do Everbright China Bank, faltando ainda o ABC (Moon, 2007).

O CDB, o maior entre os *policy banks*, foi o primeiro a receber a incumbência de se transformar em banco comercial, tendo terminado o processo ao final de 2008.⁴⁷ Vale notar que, em sua nova missão, passou a ter nas operações de médio e longo prazo sua questão central. No que tange à propriedade de capital, como destacado, o CDB era o único entre os *policy banks* que tinha como um de seus principais acionistas a Central Huijin (tabela 1).⁴⁸

O processo de abertura para o mercado foi mais amplo entre as AMCs, dentro de um movimento que parece apontar novos papéis a serem assumidos por estas instituições, para além da administração de ativos ruins dos quatro grandes e dos *policy banks*. Em ritmos distintos, observa-se um movimento das AMCs no sentido de transformação em empresas de capital misto e diversificação dos setores de atuação.⁴⁹

A partir do diagnóstico anunciado por autoridades chinesas de que, a despeito de bem-sucedidas no que concerne ao propósito para o qual foram criadas, “o modelo tradicional de negócios das AMCs (...) não se adapta ao novo ambiente caracterizado por operações ‘comercializadas’” (PBC, 2012, p. 27, tradução nossa). Assim, ainda em 2008, foi criado um grupo de trabalho para determinar as bases para a reforma das AMCs, tendo em vista mudanças individuais em cada uma das companhias, a partir da “orientação para o mercado”. O processo teve início com a Cinda, seguida de perto pela Huarong; as outras duas ainda vivenciavam, no início de 2014, processos incipientes.

Em 2010, como experiência-piloto, a Cinda foi transformada em empresa de capital misto, procurando melhorar a “governança corporativa, administração de risco e controles internos” (PBC, 2012, p. 28, tradução nossa). Em 2012, passou a contar com investidores estratégicos, entes públicos e privados, de capital chinês e estrangeiro, no que parece ter sido um movimento semelhante ao vivenciado pelos quatro grandes na década anterior, o aprendizado de práticas de mercado, sobretudo, a colaboração para o desenvolvimento de novas linhas de negócios, entre as quais administração de ativos e operações de banco de investimento.⁵⁰ No final de 2013, a Cinda fez a primeira oferta pública de ações de uma AMC na Bolsa de Valores de Hong Kong. Foi anunciado pelas autoridades que os recursos então

47. O CDB teria sido escolhido para iniciar tal processo de mutação dos *policy banks* da China por ser mais robusto que seus congêneres, com uma boa relação de empréstimos em atraso. Vale lembrar a importância e a intensidade da atuação do banco no financiamento de projetos de grande monta, tais como a represa das Três Gargantas, a transferência de água Norte-Sul e as reservas estratégicas de petróleo (Moon, 2007).

48. A composição do capital do CDB era, ao final de 2012, da seguinte forma: 50,18% – Ministério das Finanças; 47,63% – Central Huijin; e 2,19% – Fundo do Conselho Nacional para Seguridade Social (CDB, 2013).

49. Essas empresas teriam obtido licenças para atuar nos segmentos de seguro, *leasing*, futuros e bancário (China..., 2014). 50. Entre os investidores estratégicos, que passaram a deter 16,54% do capital da Cinda, estavam o Fundo Nacional para a Seguridade Social, o banco de investimento UBS AG e o Citic, originalmente China International Trust and Investment Corporation (PBC, 2012).

captados seriam usados para o desenvolvimento do que seria o negócio central da empresa – a administração de ativos ruins –, assim como para a injeção de capital em companhias subsidiárias (China..., 2014).

Os sinais emitidos por esse processo de abertura ao mercado parecem dúbios: ao mesmo tempo que promovem a diversificação e o alargamento do espaço de atuação das AMCs, que passam a atuar também como instituições financeiras não bancárias e até mesmo bancárias, assinalam a intensificação de sua atuação no que seria a atividade central dessas companhias, a administração de ativos ruins dos grandes bancos públicos.⁵¹ Além disso, para além da composição de suas carteiras de ativos, no sentido de ampliação e/ou intensificação de papéis, esse processo parece alargar, de alguma forma, o espaço e a natureza da captação de recursos do sistema e ampliar o espectro de instrumentos de aplicação de recursos acessível aos agentes chineses.

Por fim, é interessante notar que o intenso crescimento de dívidas relacionadas a governos locais, sobretudo no período pós-crise, resultado do formato de políticas de enfrentamento de seus efeitos, acabou por suscitar o debate acerca da criação de empresas de administração de ativos provinciais.⁵²

Ainda dentro do processo de liberalização, é possível destacar dois movimentos distintos: o primeiro refere-se à formação da taxa de juros e o segundo, ao acesso de agentes privados ao sistema. O sistema financeiro chinês do início da segunda década dos anos 2000, a despeito de ter sido alvo de processo de liberalização, ainda era marcado pela presença de mecanismos de controles da taxa de juros, a partir da determinação de pisos para as taxas de empréstimos e tetos para as taxas de depósitos, estas últimas atreladas à taxa de juros referencial publicada pelo PBC (Feyzioglu, Porter e Takáts, 2009).⁵³ O estabelecimento de limites aponta para a necessidade de garantir recursos a baixos custos para o financiamento. E a criação de um intervalo mínimo entre as taxas de captação e aplicação parece procurar garantir uma rentabilidade mínima ao setor bancário. Estes limites são amplamente criticados por defensores das regras de mercado, uma vez que privariam os agentes da capacidade de precificar os recursos de forma eficiente. Diferentes analistas apontam o controle das taxas de juros como elemento importante para o crescimento do “sistema financeiro sombra”, uma vez que for entendido como uma reação ao controle e que em algum grau denotaria um desdobramento importante da aproximação da economia chinesa em geral, e do sistema financeiro em especial,

51. Essas empresas continuam a receber dívidas dos grandes bancos, não somente dos quatro grandes, mas também de outras instituições bancárias. No primeiro semestre de 2013, dezesseis bancos listados em bolsas de valores transferiram cerca de RMB 440 bilhões (Asset firms..., 2013).

52. Vale destacar que, em abril de 2013, autoridades locais aprovaram a criação de uma AMC na província de Jiangsu (Asset firms..., 2013).

53. Segundo os autores, isto significou, em vários momentos, taxa de juros próxima de zero.

das regras de mercado.⁵⁴ O argumento apresentado seria de que o controle de taxas de depósitos limitaria em muito as alternativas de aplicação de recursos por agentes chineses, em função das baixas taxas de juros reais resultantes.

Em meados de 2013, o PBC extinguiu o controle sobre as taxas de juros dos empréstimos, por meio da eliminação do piso, e suprimiu o controle sobre as taxas de desconto de títulos.⁵⁵ No segundo semestre desse mesmo ano, o centro de financiamento interbancário da China, sob a égide do PBC, passou a calcular uma taxa de empréstimo *prime*, com o intuito anunciado de que esta taxa de mercado viria a substituir a taxa referencial, publicada pelo PBC.⁵⁶ No início de 2014, autoridades chinesas comunicaram o fim do teto para taxas de juros sobre depósitos em um futuro próximo, no que o presidente do PBC declarou como o “último passo para taxa de juros de mercado” (Gough, 2014, tradução nossa).

No que tem sido chamado de último movimento para a abertura do setor ao capital privado, no início de 2014, a CBRC publicou a aprovação de um projeto-piloto que irá permitir a criação de cinco novos bancos privados, que poderão atuar em diferentes partes do país. Esta medida parece ter ido ao encontro do apontado limite de os grandes bancos públicos fazerem frente a necessidades de financiamento de pequenas empresas.⁵⁷ Segundo a agência de notícias governamental chinesa:

Os serviços financeiros de bancos privados seriam executados de forma independente, (...) em linha com a demanda do mercado e orientada para micro e pequenas empresas, bem como condomínios residenciais, muitas vezes ignorados pelos gigantes do setor bancário estatal. (...) que os bancos privados seriam pequenos ou médios credores, visando às pequenas empresas (China..., 2014).

Tendo em vista preocupações com o risco sistêmico que emanaria da maior participação de bancos privados, a CBRC anunciou que estes estarão sujeitos aos mesmos mecanismos regulatórios das instituições já atuantes, a regras mais claras de provisionamento e a melhor monitoramento do risco e do comportamento dos acionistas (March..., 2014; China..., 2014).⁵⁸

Em linhas gerais, neste período, marcado por grandes turbulências na economia internacional, as transformações propostas, anunciadas ou implementadas, do sistema

54. A presença e o crescimento intenso do sistema financeiro sombra serão discutidos na subseção 4.4.

55. A eliminação do controle da taxa de juros de empréstimos ocorreu após um período de grande turbulência no mercado bancário chinês, marcado por uma forte elevação das taxas de juros. No início de junho daquele ano, com o intuito de forçar os bancos a interromperem o financiamento de posições de instituições do sistema sombra, o PBC reteve recursos do mercado interbancário (Wei e Davis, 2013).

56. Essa taxa referencial é calculada a partir dos custos cobrados dos melhores clientes das nove maiores instituições bancárias do país (BC da China..., 2013).

57. Esses limites são amplamente discutidos por Allen, Qian e Qian (2005) e Allen *et al.* (2012). Os autores apontam como o segmento mais dinâmico da economia chinesa o modelo híbrido. Huang *et al.* (2010) também destacam tais limitações.

58. Cada novo banco deverá ser compartilhado por pelo menos dois proprietários de capital, com o intuito declarado de distribuição dos riscos. Vale notar que, em relatório anterior, a CBRC havia publicado a autorização de dez investidores para estes novos bancos, entre os quais as empresas Tencent e Alibaba (China..., 2014).

financeiro chinês apontavam para o sentido de adaptação a regras de mercado, sobretudo no que concerne à diversificação do acesso e à precificação de ativos.

4 CONFIGURAÇÃO, ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO

O sistema resultante do discutido conjunto de reformas é diversificado, caracterizado pela presença de uma ampla gama de instituições financeiras, bancárias e não bancárias, com participação preponderante de grandes instituições. A despeito de tal diversidade, parcela importante dos elevados ativos do sistema, constatados não somente por meio do volume, mas também pela participação no PIB, continua a ser carregada pelos bancos, sobretudo os grandes estatais e, em menor escala, os de capital misto e os bancos locais, assim como os *policy banks* (tabela 2).⁵⁹ A explicação de Huang *et al.* (2010, p. 28, tradução nossa) para isto seria a seguinte:

Apesar da criação de cerca de 6 mil instituições financeiras desde o início das reformas, os quatro grandes continuaram a dominar o ambiente bancário, dadas suas óbvias vantagens propiciadas pela extensiva rede de agências e suas relações de longo prazo com as empresas.

TABELA 2
Estrutura do sistema financeiro chinês

	Número	Passivos ¹ (RMB trilhões)	Participação no total de passivos (%)	Ativos ² (RMB trilhões)	Participação no total de ativos (%)	Participação dos ativos no PIB ² (%)
Instituições bancárias	3.747	124,95	100,0	133,6	100,0	234,2
Grandes bancos comerciais	5	56,09	44,9	60,0	44,9	117,8
JSCBs ³	12	22,21	17,8	23,5	17,6	37,7
City banks (comerciais)	144	11,54	9,2	12,3	9,2	19,7
Outras instituições						59,0
Policy banks e CDB	3	10,66	8,5	11,22	8,4	
Bancos rurais comerciais	337	5,78	4,6	6,28	4,7	
Bancos cooperativos rurais	147	1,18	0,9	1,28	1,0	
Cooperativas rurais de crédito	1.927	7,55	6,0	7,95	6,0	
Instituições não bancárias ⁴	308	2,62	2,1	3,23	2,4	
Bancos estrangeiros	42	2,12	1,7	2,38	1,8	
Outras ⁵	864	5,17	4,1	5,35	4,0	

Fonte: CBRC (2012); estatísticas da CBRC; IMF (2011).

Notas: ¹ Dados de dezembro de 2012.

² Dados de 2010 (IMF, 2011).

³ *Joint stock commercial banks* (bancos de capital misto).

⁴ Entre as quais, *trust companies*, empresas de *leasing*, companhias de administração de ativos bancários.

⁵ Novos tipos de instituições financeiras e banco de poupança postal.

59. Os ativos e as participações dos *policy banks* aparecem em outras instituições na tabela 2.

Uma análise comparativa de indicadores bancários de Brasil, Rússia, Índia e China, países que conformam o chamado grupo BRIC, contribui para a percepção de algumas peculiaridades do sistema do último país (tabela 3). Primeiro – e certamente mais central, dados os patamares dos valores e a importância dos indicadores para a compreensão do papel desempenhado pelo sistema bancário no crescimento da economia chinesa, objeto de investigação deste capítulo –, as elevadas relações entre crédito e depósitos e o PIB. Estes indicadores parecem apontar, como elemento mais geral, um comportamento ativo das instituições bancárias na criação de crédito, assim como o acesso de formas alternativas de captação de recursos – sobretudo quando se observa a relação entre depósitos e o PIB.⁶⁰

TABELA 3
Indicadores bancários: BRIC (2010)
(Em %)

Indicadores do sistema bancário	Brasil	Índia	Rússia	China
Concentração de ativos – cinco maiores bancos	62,35	39,56	49,91	67,00
Concentração de ativos – três maiores bancos	48,97	30,09	43,35	49,06
Capital sobre ativos totais	11,10	7,10	14,00	6,10
Ativos de instituições depositárias sobre o PIB	82,53	61,52	46,15	130,53
Crédito privado de instituições depositárias sobre o PIB	46,94	43,52	41,78	120,26
Crédito privado de outras instituições sobre o PIB	n.d.	58,83	n.d.	50,92
<i>Spread</i> bancário	31,12	n.d.	4,81	3,06
Bank Z-score ¹	11,43	27,93	19,46	37,99
Empréstimos de recuperação duvidosa sobre total de empréstimos	3,10	2,40	8,20	1,10
Capital regulatório sobre ativos ponderados pelo risco	17,60	13,60	18,10	12,20
Dívida pública mobiliária sobre o PIB	44,69	33,42	4,00	26,39
Crédito ao governo e empresas estatais sobre o PIB	37,90	18,65	4,90	11,02
Adultos tomadores de empréstimos/total de adultos ²	6,33	7,70	7,69	7,26
Adultos depositantes/total de adultos ²	10,29	11,60	10,88	32,09
Adultos com conta/total de adultos ²	55,86	35,23	48,18	63,82

Fonte: World Bank, Financial Structure Database, 2012.

Elaboração da autora.

Notas: ¹ Indicador usado para avaliar a probabilidade de uma companhia falir. Em geral, quanto mais baixo, maior a chance de quebra.

² No último ano, em instituição financeira formal.

Obs.: n.d. – não disponível.

Segundo, o relativamente baixo indicador de empréstimos de recuperação duvidosa parece mostrar que o processo de enfrentamento dos créditos em atraso, apresentado

60. O comparativamente baixo índice de capital parece indicar também uma atuação mais ativa das instituições na conformação de suas carteiras de ativos.

anteriormente, foi bem-sucedido.⁶¹ Terceiro, indicadores de endividamento do governo e de suas empresas relativamente baixos, com exceção da Rússia, o que pode mostrar formas alternativas de financiamento. E, por fim, indicadores de acesso ao sistema bancário mostram um maior nível de bancarização de adultos chineses, sobretudo no que concerne ao acesso a contas e depósitos bancários, o que pode refletir a elevada capilaridade do sistema resultante da presença de bancos locais e cooperativas, sobretudo rurais.

4.1 Crédito: centralidade e evolução

Entre as características apresentadas do sistema bancário chinês no quadro comparativo com outros países do chamado BRIC, algumas merecem destaque. O elevado volume de ativos e sua composição, sobretudo no que concerne ao papel ocupado pelos empréstimos, sendo ambos, ativos e empréstimos, resultado do intenso ritmo de crescimento observado ao longo do processo de configuração do discutido sistema, assim como do movimento observado nos anos 2000. O papel ocupado pelo crédito pode ser constatado a partir das relações entre empréstimos sobre ativos e depósitos e ativos (tabela 4).⁶²

TABELA 4

China: ativos, depósitos e empréstimos do sistema bancário (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ativos totais (RMB trilhões)	53,12	63,15	79,51	95,31	113,29	133,62
Depósitos totais (RMB trilhões)	40,11	47,84	61,20	73,34	82,67	94,31
Empréstimos totais (RMB trilhões)	27,77	32,01	42,56	50,92	58,19	67,29
Empréstimos/ativos (%)	52,30	50,70	53,50	53,40	51,40	50,40
Empréstimos/depósitos (%)	69,30	66,90	69,50	69,40	70,40	71,30

Fonte: CBRC (2013).

Obs.: Dados de dezembro de 2012.

Antes de prosseguir é interessante notar a estratégia metodológica adotada neste capítulo para a apresentação de grande parte das informações, que reflete a peculiaridade do sistema financeiro chinês. A observação da evolução de montantes

61. Os indicadores de empréstimos de recuperação duvidosa caíram de forma importante nos últimos anos:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Empréstimos de recuperação duvidosa sobre total de empréstimos	8,6	7,1	6,2	2,4	1,6	1,1

Fonte: World Bank, Financial Structure Database, 2012.

Elaboração da autora.

Vale notar que diferentes autores ressaltam o uso de mecanismos de distorção de tais informações, como a rolagem de empréstimos (Allen, Qian e Qian, 2005; Allen *et al.*, 2012). Na apresentação dos discutidos autores, a grande preocupação expressa com os créditos de liquidação duvidosa está diretamente associada ao espaço ocupado por instituições financeiras públicas e à propalada ineficiência de suas decisões de financiamento, pautadas mais por questões políticas que econômicas.

62. Estas relações foram calculadas a partir de dados publicados pela CBRC, em seu relatório anual de 2012. A diferença da informação publicada pelo Banco Mundial, em seu Financial Structure Database, certamente resulta de questões metodológicas.

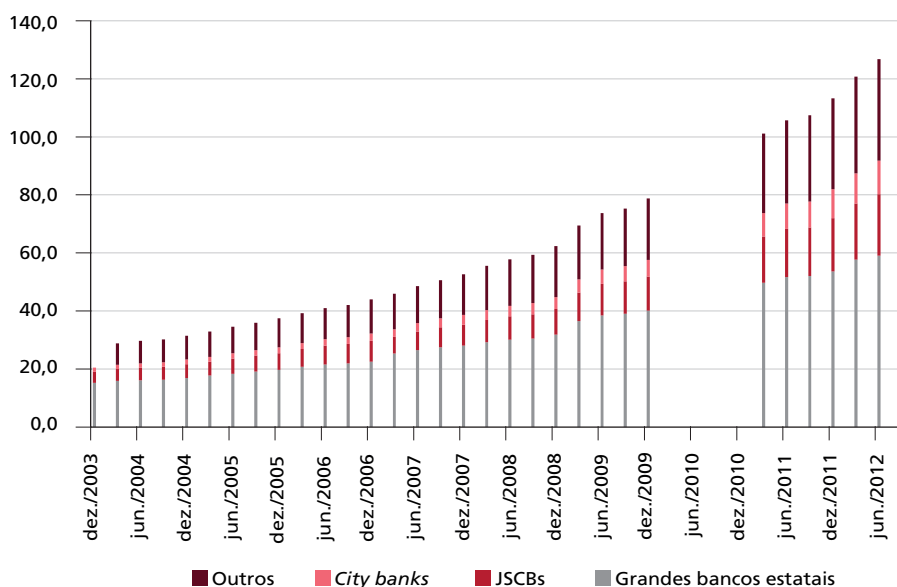
de ativos e crédito não é elucidativa do movimento, uma vez que sempre crescentes em ritmo acelerado. Dessa forma, optou-se por apresentar a evolução dos montantes e as taxas de crescimento anuais calculadas a partir de informações trimestrais.

No que concerne à evolução, observa-se que, em pouco menos de dez anos, o volume de ativos do sistema quase sextuplicou, movimentando-se a uma taxa média de crescimento anual de 19%. Os empréstimos cresceram a uma taxa média de 17% nos últimos quinze anos, saltando do patamar de RMB 6 trilhões para cerca de RMB 70 trilhões correntes (tabela 4, gráficos 3 e 4). A análise da evolução da composição dos ativos explicita a participação crescente de JSCB, bancos locais e outros, entre os quais figuram os *policy banks* (bancos de apoio à política), aumento de participação resultante do crescimento dos ativos dos grandes bancos estatais em ritmo menos acelerado que o de outras instituições financeiras, com exceção dos anos imediatamente posteriores à crise. Vale destacar, no entanto, que tal crescimento não diminuiu, além de marginalmente, a importância dos grandes bancos estatais⁶³ (gráfico 1).

GRÁFICO 3

China: ativos do sistema bancário (dez./2003-jun./2012)

(Em RMB trilhões)



Fonte: CBRC, dados trimestrais.

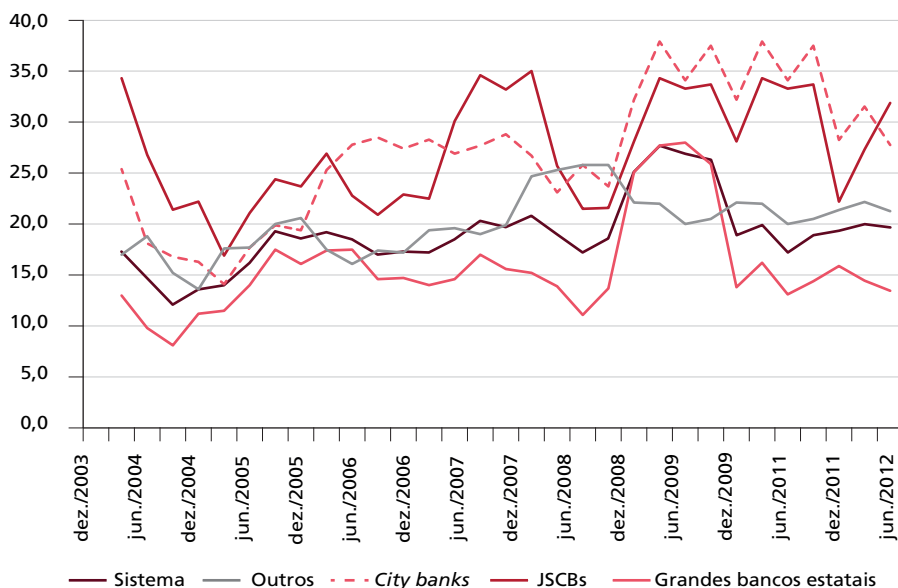
Obs.: Dados de 2010 não disponíveis nas publicações da CBRC.

63. A partir de 2006, os dados dos grandes bancos estatais passaram a incluir o Bocom, configurando os cinco e não mais os quatro grandes bancos estatais.

GRÁFICO 4

China: ativos do sistema bancário (dez./2003-jun./2012)

(Taxa de variação anual, em %)



Fonte: CBRC, dados trimestrais.

Obs.: Dados de 2010 não disponíveis nas publicações da CBRC.

A diminuição do ritmo de crescimento, tanto de ativos quanto de empréstimos, em meados da primeira metade da década pode ser entendida, se não única, fortemente, pelo processo de transferência de NPLs para as então criadas companhias de administração de ativos, processo esse já discutido. A intensificação do ritmo de crescimento de ativos, principalmente dos empréstimos, iniciada no último trimestre de 2008 e exacerbada ao longo de 2009, explicita o comportamento das instituições bancárias no período imediatamente posterior à eclosão da crise financeira internacional, apontando o grande ativismo de bancos locais, de grandes estatais – que ainda dão molde ao movimento do sistema –, assim como de bancos de capital misto, certamente reflexo de estímulos detonados pelos gestores da política econômica para o enfrentamento da crise.

Vale notar que os governos locais assumiram papel importante nesse processo, sobretudo, mas não unicamente, por meio de seus veículos de financiamento, alvo de parte da ampla expansão do crédito bancário (IMF, 2012b).⁶⁴ O arrefecimento do ritmo de expansão de ativos e empréstimos no primeiro trimestre de 2010

64. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), tal atuação tem gerado preocupações quanto à "qualidade dos ativos bancários, ao tamanho e eficiência dos investimentos, e à saúde financeira de algumas das entidades ligadas aos governos locais" (IMF, 2012b, p. 33, tradução nossa).

pode ser entendido a partir da política econômica mais restritiva, dentro de um esforço para responder ao aumento da inflação então diagnosticado. Por fim, uma retomada, mesmo que tímida e efêmera em 2012, resultante de um afrouxamento de políticas mais restritivas inauguradas no período anterior, certamente pautado pela diminuição do ritmo de crescimento da economia chinesa. De qualquer modo, é notória a elevação do estoque de empréstimo no pós-crise, que praticamente dobrou entre 2009 e 2013, atingindo o patamar de RMB 70 trilhões, o que demanda uma avaliação mais acurada.

O elevado ritmo de expansão das operações de crédito ao longo de 2009 e seu arrefecimento a partir do final do primeiro trimestre de 2010 suscitam algumas questões acerca de suas causas e desdobramentos. Entre estas, podem-se destacar o formato da política adotada pelos *policy makers* para o enfrentamento da crise financeira internacional, em 2008-2009, e sua reversão no início de 2010, assim como da resposta e papel assumido pelas diferentes instituições bancárias, além de segmentos de mercado mais atingidos.

Com o propósito de confrontar a situação causada pela eclosão da crise financeira internacional, que atingiu a economia chinesa e levou a uma queda da taxa de crescimento da economia de um patamar de 13% em 2007 para 6,8% no último quadrimestre de 2008, os *policy makers* chineses desenharam um pacote de estímulos por meio do qual almejavam injetar RMB 4 trilhões na economia, cerca de 12,5% do PIB, sobretudo para investimentos em infraestrutura. Além disso, governos provinciais foram encorajados a levantar recursos para implementar pacotes de estímulos complementares, em um total anunciado de RMB 18 trilhões (Yongfing, 2010). Ao lado do ambicioso programa de estímulo por meio da expansão de projetos de obras públicas para a construção de estradas, ferrovias e edifícios municipais, financiado por meio de recursos governamentais (oferta direta e subsídios de juros) e operações de crédito, o PBC inaugurou uma política monetária expansionista, que ocasionou uma queda das taxas de juros e alargamento das operações de crédito (Yongfing, 2010). O resultante crescimento dos empréstimos foi bastante intenso, atingindo já no primeiro trimestre de 2009 o patamar de RMB 4,6 trilhões, ultrapassando o volume de recursos anunciado.

Após a intensa elevação das operações de crédito em 2009, as autoridades chinesas deram início a um movimento de contenção do ritmo de expansão dos empréstimos. A ideia seria que, uma vez afastados os potenciais efeitos danosos que o transbordamento da crise financeira internacional poderia trazer para a economia chinesa, a preocupação passou a ser a estabilidade financeira e de preços. Parte do diagnóstico era de que o intenso crescimento dos empréstimos para o setor imobiliário teria contribuído para a formação de uma bolha especulativa em tal

mercado, trazendo o temor de que seu desinflar poderia fragilizar os bancos, em função do não pagamento dos créditos.^{65,66}

O PBC iniciou uma política de aperto da liquidez nos primeiros meses de 2010, elevando a taxa de juros, e medidas para desaquecer o mercado imobiliário foram adotadas.⁶⁷ Como resultado, observou-se uma importante queda no ritmo de expansão dos empréstimos: a taxa de crescimento anual caiu de 31,7% em dezembro de 2009 para 18,2% em junho de 2010, chegando ao patamar de 15% ao final de 2013 (gráfico 5). Em alguns segmentos específicos, amplamente apontados por analistas do sistema chinês, os movimentos foram ainda mais intensos. Destaque deve ser dado aos empréstimos habitacionais – o setor imobiliário, do qual o habitacional é uma parte, tem ocupado espaço crescente na dinâmica da economia chinesa, sobretudo nas políticas de enfrentamento da crise – e ao consumo (gráficos 6 e 7). Os empréstimos habitacionais (hipotecas) sofreram desaceleração mais tardia, porém mais intensa no ritmo de crescimento: de 57,2% em março de 2010 para um pouco mais de 10% em 2011, com leve retomada do ritmo a partir de então (gráfico 6).⁶⁸ Movimento análogo pode ser observado nos empréstimos ao consumo (gráfico 7).⁶⁹

65. Analistas do sistema financeiro chinês têm apontado, há alguns anos, a fragilidade do setor imobiliário chinês, a qual resultaria do excesso de oferta de imóveis, assim como da formação de bolhas em alguns mercados, sobretudo regiões. O temor muitas vezes destacado seria de efeitos de correções nestes mercados, de preços e/ou quantidades, sobre a economia (D'Atri, 2014).

66. O mercado imobiliário chinês apresenta algumas peculiaridades, que, em parte, explicam o seu grande ritmo de expansão nos anos em tela, assim como suas inter-relações com os governos locais. Até o início do processo de reformas, não havia um mercado imobiliário, dada a inexistência da propriedade privada da terra. Em 1988, a negociação de terras passou a ser permitida, o que possibilitou a organização de um mercado privado de imóveis – privatização de imóveis velhos e construção de novos –, no bojo de um amplo processo de urbanização. A mutação da propriedade pública para a privada acaba por explicar o papel dos governos locais na venda de terras e da importância que este mecanismo passa a ter nas finanças de tais governos (D'Atri, 2014).

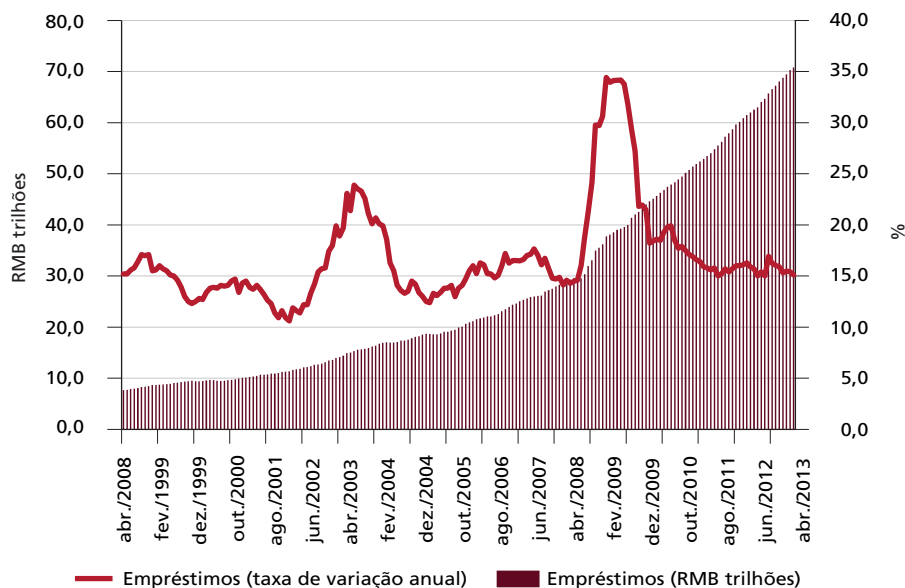
67. As alíquotas dos depósitos compulsórios foram elevadas, gradativamente, de 10% para 21,5%.

68. O mesmo ocorreu com os empréstimos para o desenvolvimento imobiliário, outro segmento importante de financiamento, que em março de 2010 registrou a maior taxa de crescimento.

69. Vale lembrar que essa análise é calcada no movimento dos estoques de empréstimos totais e para segmentos específicos.

GRÁFICO 5

China: empréstimos do sistema bancário chinês (abr./2008-abr./2013)



Fonte: Ceic Data, dados mensais.
Elaboração da autora.

Por fim, dada a importância do investimento para a dinâmica de funcionamento da economia chinesa, vale lembrar o movimento dos empréstimos domésticos destinados ao financiamento do investimento. A despeito de se manter muito elevado, o ritmo de crescimento de concessões de empréstimos domésticos para o financiamento de investimento em ativos fixos sofreu queda significativa, de 54,2% em 2009 para 19,3% no ano posterior.⁷⁰ Como será discutido, a queda nos fundos para financiamento de tais decisões não ocorreu no mesmo ritmo.

70. Importante questão metodológica: o dado aqui se refere a concessões e não a variações de estoque, como era o caso das informações acerca de empréstimos tratadas anteriormente.

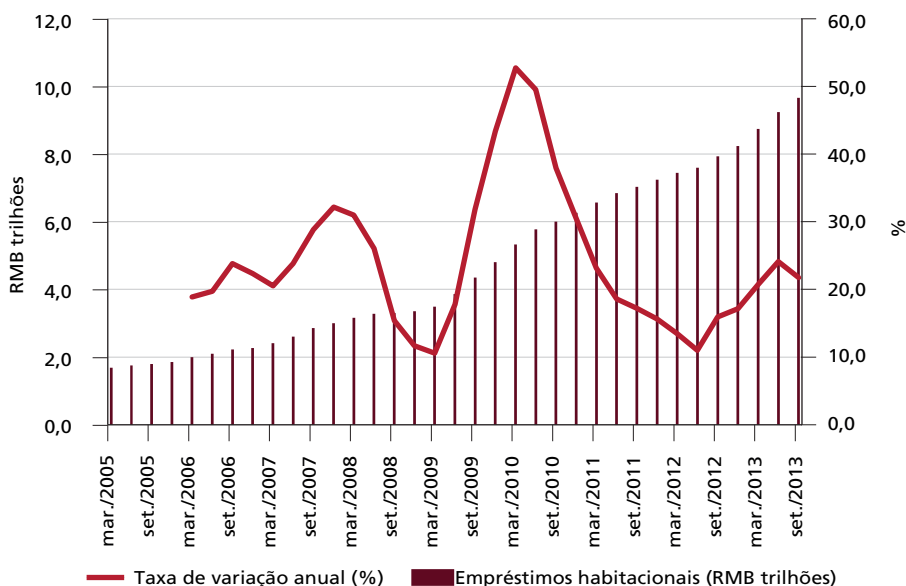
Empréstimos domésticos
(Taxa de variação anual, em %)

Dez./2004	Dez./2005	Dez./2006	Dez./2007	Dez./2008	Dez./2009	Dez./2010	Dez./2011	Dez./2012	Dez./2013
18,6	18,8	23,6	17,5	11,8	52,4	19,3	0,9	10,2	17,6

Fonte: Ceic Data.
Elaboração da autora.

GRÁFICO 6

China: empréstimos hipotecários (mar./2005-set./2013)

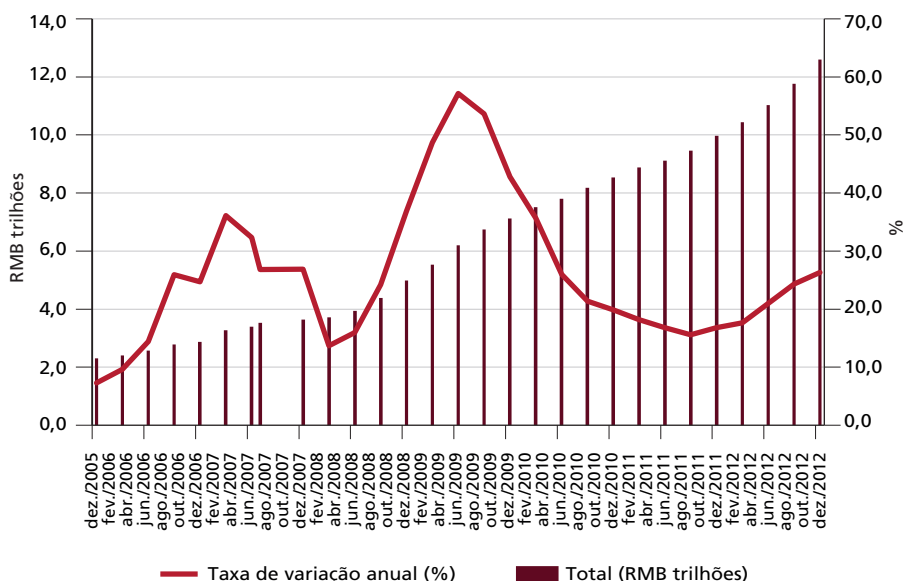


Fonte: Ceic Data, dados trimestrais, variações anuais.

Elaboração da autora.

Obs.: Os dados apontam para diferentes modalidades de financiamento habitacional. Além do apresentado, há crédito habitacional ao consumidor e crédito hipotecário individual. A série apresentada foi escolhida como elucidativa do movimento por apresentar maiores volumes de recursos concedidos e disponibilidade de informações por um período mais longo.

GRÁFICO 7

China: empréstimos ao consumidor¹ (dez./2005-dez./2012)

Fonte: Ceic Data, dados trimestrais, variações anuais.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Em moeda doméstica e estrangeira.

4.2 Financiamento do investimento

A economia chinesa, como não poderia deixar de ser, dado o modelo de crescimento adotado nas últimas décadas, fortemente alicerçado em investimentos e no setor externo, tem feito grandes esforços para o financiamento destas decisões, o que pode ser percebido pelo intenso crescimento de fundos destinados para tal (tabela 5).

Entre as principais fontes de recursos utilizadas pelas empresas chinesas para o financiamento das decisões de investimento, encontram-se recursos orçamentários, empréstimos domésticos, investimento direto estrangeiro, recursos próprios (autofinanciamento) e recursos alternativos (outros) (tabela 5).^{71, 72}

71. Esses últimos incluem uma ampla gama de fundos alternativos ao sistema formal, entre os quais mecanismos de financiamento não bancários e de fora do mercado financeiro, recursos obtidos junto a governos locais – para além dos orçamentários –, junto a comunidades e outros investidores, assim como recursos internos e obtidos de quaisquer outras fontes (Allen *et al.*, 2012).

72. Entre as informações de fontes de recursos encontram-se também a emissão de títulos e, entre os recursos autocaptados, a emissão de ações. No entanto, os recursos destas fontes para o investimento são ínfimos, nulos na quase totalidade dos anos.

TABELA 5
China: fontes e fundos para investimento em ativos fixos (dez./2000-dez./2013)

Total		Recursos orçamentários		Empréstimos domésticos		Capital estrangeiro		Investimento direto estrangeiro		Recursos captados (self-raised funds)				Outros	
RMB	Crescimento (%)	RMB	Participação (%)	RMB	Participação (%)	RMB	Participação (%)	RMB	Participação (%)	Total		Próprios		RMB	Participação (%)
										RMB	Participação (%)	RMB	Participação (%)		
Dez./2000	2,4	0,2	7,0	0,6	23,9	0,1	6,2	0,1	3,3	1,1	44,8	0,7	27,8	0,4	17,3
Dez./2001	2,8	0,2	7,2	0,6	22,2	0,2	5,5	0,1	3,4	1,3	46,3	0,9	30,6	0,5	18,3
Dez./2002	3,4	0,3	7,5	0,8	22,8	0,2	5,2	0,1	3,5	1,6	45,8	1,0	30,6	0,6	18,3
Dez./2003	4,6	0,3	5,5	1,1	23,5	0,2	4,8	0,2	3,5	2,2	47,5	1,5	32,2	0,8	18,4
Dez./2004	6,3	0,3	4,2	1,3	20,4	0,3	4,3	0,2	3,3	3,2	51,3	2,3	36,8	1,2	19,5
Dez./2005	8,1	0,4	4,4	1,5	18,8	0,3	4,2	0,3	3,1	4,4	54,4	3,2	39,6	1,5	18,1
Dez./2006	10,2	0,5	4,5	1,9	18,5	0,4	3,8	0,3	2,8	5,6	55,6	3,7	36,3	1,8	17,7
Dez./2007	13,0	0,5	4,2	2,2	16,9	0,5	3,5	0,4	2,7	7,4	57,0	4,3	33,1	2,4	18,4
Dez./2008	15,7	0,7	4,7	2,5	15,7	0,5	3,0	0,4	2,2	9,8	62,2	5,1	32,4	2,3	14,4
Dez./2009	21,8	1,1	5,2	3,8	17,2	0,4	1,8	0,3	1,3	12,8	58,5	5,5	25,2	3,8	17,2
Dez./2010	27,2	1,3	4,8	4,5	16,5	0,4	1,6	0,3	1,0	16,6	61,0	6,5	23,9	4,4	16,1
Dez./2011	33,4	1,4	4,3	4,5	13,5	0,5	1,5	0,3	1,0	22,0	65,9	8,2	24,4	4,9	14,7
Dez./2012	39,9	1,9	4,8	5,0	12,5	0,5	1,1	0,3	0,7	26,9	67,3	9,1	22,8	5,7	14,3
Dez./2013	48,0	2,2	4,6	5,9	12,2	0,4	0,9	0,3	0,5	32,4	67,5	9,8	20,4	7,1	14,8

Fonte: Ceic Data.
Elaboração da autora.

A conformação dos fundos, assim como sua evolução, permite a observação de características do sistema chinês. Primeiro, o já destacado elevado volume de recursos destinados ao investimento, acima do patamar dos 40% do PIB. Segundo, a importância dos empréstimos domésticos, considerando-se não somente a participação no total dos recursos destinados aos investimentos, mas também a relação com o estoque de empréstimos do sistema, o que explicita a importância ocupada pelo financiamento ao investimento nas operações de empréstimo do sistema bancário.⁷³ Terceiro, os investimentos diretos estrangeiros representam parcela pequena e cadente do total dos recursos destinados ao investimento. Quarto, as fontes de recursos próprios e as alternativas ao sistema tradicional de financiamento têm representado parcela importante e crescente dos recursos para tal fim.

As razões para a importância desse movimento não são muito claras, havendo sobre elas uma grande divergência entre autores.⁷⁴ A elevada capacidade de acumulação de capital das empresas – privadas e estatais –, aliada às baixas taxas de juros, acaba tornando a reinversão de recursos acumulados em uma interessante alternativa de aplicação de capital.⁷⁵

Outra explicação apresentada seria a percepção de que empresas privadas teriam menor acesso aos recursos bancários que as estatais, o que as estimularia a usar recursos próprios e alternativos (Allen, Qian e Qian, 2005; Allen *et al.*, 2012; Huang *et al.*, 2010; Knight e Ding, 2009).⁷⁶ Alguns desses autores, no entanto, chegam a utilizar o aparato da repressão financeira e racionamento de crédito para analisar o modelo de financiamento chinês. Aceitam a ideia de que tal modelo, marcado pela combinação de recursos tradicionais e alternativos, não implica restrições aos investimentos: “a explicação dos autores [Allen, Qian e Qian, 2005] para o enigma das elevadas taxas de investimento obtidas é que os setores formais e informais, juntos, têm feito o suficiente para não restringir o investimento de forma mais séria”

73. A despeito de ser uma comparação complicada, uma vez que trata de informações de fluxos e estoques, calculados a partir de bases distintas, é possível se delinear, a partir da tentativa de compreensão de patamares, mais que de valores estritos, a importância do financiamento ao investimento no volume de empréstimos do sistema. Em 2008, o total de recursos destinados ao financiamento de investimentos em ativos fixos foi de RMB 2,55 trilhões, enquanto o estoque total de empréstimos cresceu RMB 4,17 trilhões (dezembro de 2008 a dezembro de 2009).

74. Knight e Ding (2009) apresentam um extenso levantamento da literatura, destacando uma grande diversidade de explicações para a elevada participação de recursos próprios e alternativos no financiamento de investimentos.

75. No caso das empresas estatais, a capacidade de reinversão de recursos seria potencializada pela não exigência do governo, principal acionista, de distribuições de dividendos (Knight e Ding, 2009).

76. Segundo Allen *et al.* (2012), cujo trabalho tem como mote essa questão, a importância desses mecanismos é ainda maior para as empresas do setor híbrido, quando comparadas com as estatais e listadas em bolsa. Pesquisa empírica realizada pelos autores aponta que tais mecanismos representam 60% dos fundos levantados pelas empresas deste segmento, chegando a representar 90%, no caso de empresas de propriedade individual. Allen, Qian e Qian (2005) acreditam haver evidências que comprovem que estes mecanismos alternativos de financiamento acabam por substituir os mecanismos formais, tais como os empréstimos bancários e recursos levantados por meio do mercado.

(Knight e Ding, 2009, p. 19, tradução nossa).⁷⁷ Importante notar, como elemento para tal discussão, que se observa uma grande e crescente participação de recursos levantados pelos investidores (*self-raised funds*), dentro dos quais se encontram os recursos próprios. O ritmo de crescimento da totalidade de tais recursos tem sido muito mais intenso que o dos recursos próprios, sobretudo a partir de 2005. Isto pode de alguma forma explicar a expansão de fontes alternativas ao sistema, entre as quais se podem encontrar as fontes do sistema financeiro sombra.

Por fim, não se pode deixar de notar o elevado salto do volume de recursos destinados ao financiamento do investimento a partir de 2009, em suas várias formas, com a óbvia exceção dos investimentos diretos estrangeiros, o que certamente reflete não somente a reação das empresas – privadas e estatais –, assim como de agentes financiadores – tradicionais e alternativos –, aos estímulos e políticas adotadas para o enfrentamento da crise, mas também o papel ocupado pelo investimento nelas.

4.3 *Policy banks*, quatro grandes e Bocom: o papel do crédito

A observação do papel ocupado pelas operações de crédito na carteira de ativos dos *policy banks* e dos quatro grandes e Bocom é bastante elucidativa das estratégias por eles adotadas e do papel ocupado pelo crédito na economia chinesa. Nota-se que a participação dos *policy banks* no total de empréstimos é bem mais elevada que no total de ativos do sistema, o que certamente denota vocação destas instituições (tabela 6).⁷⁸

TABELA 6

China: participação dos *policy banks* e cinco grandes no total de ativos e empréstimos do sistema bancário (2012)
(Em %)

	CDB ¹	ADBC	China Ex-Im	<i>Policy banks</i>	BOC	ICBC	ABC	CCB	Bocom	Cinco grandes
Ativos	5,4	1,7	1,2	8,3	8,4	12,6	9,9	10,3	3,9	45,1
Empréstimos	9,2	3,3	1,8	14,3	9,1	12,5	9,5	10,9	4,4	46,4

Fonte: CBRC e Ceic Data (balanço dos bancos).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Dados de 2011.

Entre os *policy banks*, observa-se a importância dos empréstimos na conformação dos ativos em todos os anos do período em tela, largamente superiores à média do sistema: ocupavam mais de 70% do total da carteira, passando de 90%, no caso do ADBC (tabela 7). É importante também notar as elevadas taxas de crescimento de ativos e empréstimos vigentes, com especial destaque para os primeiros anos

77. No original: "The authors' explanation for the puzzle of the high investment rate that has been achieved is that the formal and informal sectors together have done enough not to constrain investment more seriously."

78. Entre 2007 e 2012, a participação dos *policy banks* no total de ativos e empréstimos apresentou-se relativamente estável, enquanto a dos quatro grandes e Bocom caiu cerca de 5 pontos percentuais (p.p.).

que se seguiram ao início da crise internacional (tabela 7). Esta conformação da carteira de ativos vai ao encontro da razão do que seria sua função precípua, para a qual foram criados. No que concerne ao tamanho, expresso por meio do volume de ativos e empréstimos, destaca-se o CDB.

TABELA 7
China: ativos e empréstimos dos *policy banks*

	RMB trilhões		Participação (%)	Taxas de crescimento (%)	
	Ativos	Empréstimos	Empréstimos/ativos	Ativos	Empréstimos
CDB					
Dez./2008	3,73	2,75	73,9	28,8	23,6
Dez./2009	4,49	3,60	80,2	20,3	30,6
Dez./2010	5,05	4,37	86,6	12,5	21,5
Dez./2011	6,16	5,34	86,8	22,0	22,2
Dez./2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
ADBC					
Dez./2007	1,07	1,02	95,9	14,3	15,6
Dez./2008	1,35	1,22	90,0	27,0	19,3
Dez./2009	1,66	1,45	87,6	22,3	19,0
Dez./2010	1,75	1,67	95,4	5,7	15,1
Dez./2011	1,95	1,88	96,0	11,6	12,2
Dez./2012	2,29	2,19	95,6	17,2	16,8
China Ex-Im					
Dez./2007	0,38	0,32	84,8	46,6	38,6
Dez./2008	0,64	0,44	69,0	69,4	37,8
Dez./2009	0,79	0,59	74,7	23,5	33,8
Dez./2010	0,89	0,71	79,8	12,0	19,5
Dez./2011	1,20	0,91	76,3	35,2	29,2
Dez./2012	1,56	1,18	75,6	30,1	29,1

Fonte: Ceic Data, dados dos balanços dos bancos.

Elaboração da autora.

Obs.: n.d. – não disponível.

A evolução dos ativos e do crédito das três instituições não aponta um mesmo movimento nos anos que imediatamente antecederam e sucederam o espriamento da crise, não sendo possível estabelecer uma tendência comum, nem mesmo em 2009, ao contrário do observado no sistema, como já colocado. Parece denotar o movimento próprio de cada uma das instituições, descolado do movimento mais geral. No CDB, observa-se, até 2010, um descolamento dos ritmos de crescimento de ativo e passivo, que se refletiu em uma mudança de patamar da relação empréstimos e ativos e, após crescimento em 2009, a volta das taxas de aumento dos empréstimos para os patamares antes observados. No caso do ADBC, não se observa movimento de descolamento das

taxas de crescimento de ativos e empréstimos no período marcado pelo enfrentamento da crise. No que tange ao China Ex-Im, a menor entre as instituições em foco, as taxas dos empréstimos são decrescentes ao longo de todo o período, não apresentando correlação clara com o movimento dos ativos.

TABELA 8
China: ativos e empréstimos dos quatro grandes e Bocom (dez./2007-dez./2012)

	RMB trilhões		Participação (%)	Taxas de crescimento (%)	
	Ativos	Empréstimos	Empréstimos/ativos	Ativos	Empréstimos
BOC					
Dez./2007	5,01	2,43	48,5	13,7	17,7
Dez./2008	6,07	2,85	47,0	21,2	17,5
Dez./2009	7,77	4,41	56,7	27,9	54,4
Dez./2010	9,11	5,07	55,7	17,2	15,0
Dez./2011	10,48	5,68	54,2	15,0	12,1
Dez./2012	11,24	6,14	54,6	7,3	8,1
Bocom					
Dez./2007	2,10	1,11	52,6	22,6	19,6
Dez./2008	2,67	1,33	49,7	27,1	20,3
Dez./2009	3,29	1,84	55,8	23,3	38,4
Dez./2010	3,92	2,24	57,0	19,0	21,5
Dez./2011	4,56	2,56	56,1	16,4	14,5
Dez./2012	5,20	2,94	56,6	14,0	15,1
ICBC					
Dez./2007	8,68	3,84	44,2	15,6	11,1
Dez./2008	9,76	4,29	44,0	12,4	11,7
Dez./2009	11,57	5,54	47,9	18,6	29,1
Dez./2010	13,13	6,52	49,7	13,5	17,8
Dez./2011	14,95	7,44	49,7	13,9	14,1
Dez./2012	16,83	8,38	49,8	12,6	12,7
ABC					
Dez./2007	5,30	3,47	65,5	-1,1	10,3
Dez./2008	7,01	3,10	44,2	32,2	-10,8
Dez./2009	8,88	4,14	46,6	26,6	33,5
Dez./2010	10,34	4,96	47,9	16,4	19,8
Dez./2011	11,67	5,63	48,2	12,8	13,6
Dez./2012	13,20	6,41	48,5	13,1	13,8
CCB					
Dez./2007	6,60	3,15	47,8	21,1	13,9
Dez./2008	7,56	3,64	48,2	14,5	15,5
Dez./2009	9,57	4,75	49,7	26,6	30,6
Dez./2010	10,71	5,57	52,0	12,0	17,2
Dez./2011	12,14	6,36	52,4	13,3	14,2
Dez./2012	13,79	7,34	53,3	13,6	15,5

Fonte: Ceic Data.
Elaboração da autora.

Os quatro grandes e o Bocom, doravante referenciados como cinco grandes, com ativos e empréstimos muito mais robustos que os *policy banks*, exceção seja feita ao CDB e ao Bocom, apresentam, ainda que elevadas e com clara mudança de patamar após 2009, relações de empréstimos sobre ativos em torno dos 50%, compatível com as observadas em níveis internacionais e claramente mais baixas que as verificadas nos *policy banks*. Esta distinção certamente resulta de composições de carteira mais diversificadas dessas instituições e da função precípua dos *policy banks*. As variáveis em questão apresentaram, também, altas taxas de crescimento ao longo do período em análise, sobretudo em 2009, como já enfatizado, o que é representativo da atuação destas no enfrentamento dos desdobramentos da crise financeira internacional sobre a economia chinesa.

O salto das taxas de crescimento dos empréstimos naquele ano aponta uma atuação bastante incisiva no primeiro momento, condizente com o movimento geral do sistema. Na verdade, este movimento parece ter sido determinado pelo comportamento dessas instituições, explicado pela intensidade da atuação e o tamanho ocupado por elas. Observa-se uma queda na taxa de crescimento dos empréstimos nos anos que se seguem a 2009, resultado da política de contenção implementada. No entanto, vale notar que, em alguns bancos (os gigantes ICBC e ABC), o ritmo de crescimento dos empréstimos manteve-se mais alto que nos anos imediatamente anteriores à crise.

4.4 Dependência do crédito e aperto de liquidez: crescimento do sistema financeiro sombra

A economia chinesa e seu esplendoroso ritmo de crescimento observado nas últimas décadas têm se amparado, entre outras variáveis que não são objeto desta discussão, em importantes relações de endividamento e, entre elas, figuram-se as operações de crédito. Dados apresentados nas seções anteriores parecem comprovar tal percepção. O ajustamento das condições de crédito, sobretudo após o intenso crescimento quando do enfrentamento da crise, acabou por estimular, segundo uma vasta gama de autores, a expansão do já presente mercado financeiro alternativo ou paralelo, chamado de sistema financeiro sombra (IMF, 2012a).

As explicações para este estímulo são de naturezas distintas, porém complementares. As restrições de liquidez e ao mercado de crédito teriam levado uma ampla gama de agentes a enfrentar maiores dificuldades de acesso ao sistema formal. Entre esses poderiam ser destacados: pequenas e médias empresas; agentes já endividados e com dificuldades de fazer frente ao serviço dos empréstimos,

sobretudo diante da necessidade de rolagem das dívidas em contexto mais adverso; e agentes envolvidos em atividades mais arriscadas.⁷⁹

Além da possibilidade de acesso de tomadores, no que concerne à aplicação de recursos, tal segmento seria estimulado pela busca por operações alternativas ao sistema oficial, marcado por limites de taxas de juros colocados pela taxa referencial. Diante da ausência de limites e do potencial aumento da demanda gerado pela contração do ritmo de concessão de empréstimos do sistema bancário tradicional, o sistema alternativo poderia negociar taxas de juros mais elevadas. Vale dizer, cobrar dos tomadores e oferecer aos aplicadores taxas de juros mais elevadas. Outra explicação para o crescimento de tal sistema seria a procura por operações fora do alcance do controle das autoridades.⁸⁰

A natureza deste “segmento” impõe limites para sua análise e mensuração (IMF, 2011; 2012a; Martin, 2012; Allen, Qian e Qian, 2005; Allen *et al.*, 2012; Borst, 2011). Possibilita, dessa forma, diferentes leituras sobre sua conformação, o que agrava as dificuldades para o entendimento de seu papel no que concerne à funcionalidade e ao nível de fragilização que pode gerar sobre o sistema como um todo. Diferentes concepções acabam por agravar as óbvias dificuldades de sua mensuração (IMF, 2012a; Martin, 2012; Allen *et al.*, 2012; Borst, 2011).

O que se percebe é que essa nomeação pode amparar uma ampla gama de operações, mecanismos e instituições, como operações legais e ilegais, realizadas por instituições financeiras ou não. O que parece haver de comum entre as várias concepções desse sistema amorfo é a presença de operações não sujeitas à regulação ou no mínimo menos reguladas que as atividades tradicionais, mesmo quando realizadas por meio de instituições bancárias. Em uma definição mais ampla, Borst (2011, tradução nossa) conceitua o sistema paralelo de forma similar: “sistema financeiro sombra pode ser entendido como métodos por meio dos quais emprestadores e tomadores logram os canais normais de intermediação financeira”.

Martin (2012) destaca o conceito de instituições clandestinas ou paralelas como um amplo e diverso conjunto que opera ilegalmente na China. Estas instituições seriam: agências de garantia de crédito, que passaram a atuar como bancos, para além das funções para as quais haviam sido criadas;⁸¹ corretoras e administradores de fundos, que passaram a conceder empréstimos comerciais e pessoais ilegais; e casas de penhor, que passaram a prover de forma ilegal serviços bancários. Dada sua

79. Pequenas empresas teriam dificuldades de acesso ao mercado formal, sobretudo aos grandes bancos, que privilegiariam as grandes empresas estatais. Desta forma, acabariam por buscar o sistema financeiro alternativo, pagando por isso taxas de juros mais elevadas (IMF, 2012a; Allen, Qian e Qian, 2005; Allen *et al.*, 2012; Huang *et al.*, 2010).

80. Segundo Martin (2012, p. 5), em trabalho preparado para o Congresso dos Estados Unidos, a estas causas deveria se acrescentar a busca por formas de esconder a riqueza das autoridades governamentais.

81. Segundo o mesmo autor, nos anos 1990, o governo autorizou a criação destas agências com o intuito de melhorar o acesso de pequenas e médias empresas ao crédito bancário.

natureza, as captações de recursos e os empréstimos nesse mercado seriam realizados a taxas de juros mais altas, o que acabaria por implicar operações, sobretudo de empréstimos, de prazos menores.

O *Global Financial Stability Report*, publicado pelo FMI no segundo semestre de 2012, trata o assunto de forma um pouco diversa, procurando destacar, sobretudo, operações não reguladas e a participação de instituições do sistema oficial no sistema sombra, ressaltando a capacidade destas instituições em criar inovações financeiras.

O mote do recorte é a preocupação com a estabilidade do sistema financeiro chinês, principalmente pelas interligações entre os dois sistemas. O sistema sombra seria composto por diferentes segmentos e atores: emprestadores informais, setor de *trust companies* (fundos de investimento) e produtos de administração de riqueza (Wealth Management Products – WMPs), muitas vezes negociados pelos bancos, inclusive os grandes estatais. Os primeiros, emprestadores informais, por estarem fora do sistema, seriam os atores menos transparentes e representariam, em estimativas bastante grosseiras, entre 6% e 8% do PIB. Suas operações se concentrariam em pequenas empresas e em algumas províncias.⁸² Os segundos, *trust companies*, detinham, em junho de 2012, ativos da ordem de RMB 5,8 trilhões (11% do PIB), resultado do expressivo crescimento de 90% no triênio 2010-2012.⁸³ Na composição desses ativos, destacam-se os empréstimos, em especial para tomadores mais arriscados com dificuldades de acesso ao sistema formal, entre os quais os *property developers*, ligados ao setor imobiliário, e os veículos de financiamento de governos locais (*local-government financing vehicles* – LGFVs). A ligação entre estas companhias e os bancos, frequentemente responsáveis pela distribuição dos *trust products*, não significa relações de ativos e passivos, mas poderia afetar as instituições bancárias por meio da perda de clientes. Os terceiros, WMPs, uma vez vendidos pelos próprios bancos, implicam ligações importantes entre os dois sistemas.⁸⁴

A intensificação do processo de securitização informal, por meio do “empacotamento” de empréstimos bancários tradicionais e sua transformação em produtos, é também apontada como inovação financeira que, se por um lado, possibilita o crescimento das operações de crédito em ritmo mais acelerado, por outro, pode levar a uma fragilização maior do sistema, sobretudo pelo elevado envolvimento dos bancos. A securitização teria se intensificado com o aperto das

82. Autoridades governamentais, preocupadas com a situação, anunciaram planos para regularizar a indústria de empréstimos informais, com projeto-piloto em Wenzhou (IMF, 2012a).

83. Este é um segmento que tem crescido a taxas elevadas, o que explica o tamanho do volume de operações diante do PIB.

84. Os WMPs negociados com os nomes dos bancos, são outra fonte de risco direto para bancos. Na ausência de dados, são estimados em cerca de 10% dos depósitos recebidos pelos bancos (o que significaria algo entre RMB 8 trilhões e RMB 9 trilhões). São menos regulados e pagam taxas de juros mais elevadas que os depósitos, tendo sido criados para evitar saída de clientes em busca de melhores remunerações (IMF, 2012a). Os recursos levantados por meio destes instrumentos são usados para financiar ativos fora do balanço, entre os quais títulos de empresas (IMF, 2012a). A maior preocupação do FMI é com efeitos sobre liquidez resultantes de possíveis corridas de agentes nestes instrumentos.

condições de crédito em 2010, conjugando interesses dos bancos, obrigados a enfrentar a elevação de requerimentos regulatórios, e dos aplicadores de recursos, em busca de produtos com maior rentabilidade (Chu, Wen e He, 2010).

A leitura de Allen, Qian e Qian (2005) e Allen *et al.* (2012) apresenta uma visão diversa, ressaltando outras questões acerca da funcionalidade e desdobramentos da presença do que chamam de sistema alternativo. Os autores entendem e defendem o sistema alternativo como dinâmico e fundamental para o financiamento dos agentes que nomeiam como setor híbrido da economia, setor este que seria responsável por parcela importante do emprego, além de maior demandante de recursos, uma vez que prejudicado pela política de alocação dos quatro grandes. Dentro desse sistema alternativo estariam mecanismos de financiamento internos, os *trade credits*, as coalizões entre firmas, investidores e governos locais, além de uma grande diversidade de instrumentos de financiamento. Apesar de essa leitura ser marcada por uma exaltação do papel de tal segmento, mais que por temores de efeitos sistêmicos adversos que este poderia gerar, os autores não deixam de expressar preocupações com a possível geração de crises financeiras no sistema financeiro chinês.⁸⁵

É importante notar que, segundo esses autores, o financiamento das empresas chinesas tem sido amparado por um amplo espectro de mecanismos presentes nos sistemas alternativo e formal. Familiares e amigos de fundadores de empresas teriam sempre se colocado como fontes importantes de financiamento, em muitos casos, sem formalização contratual, baseados na reputação dos tomadores. Mecanismos de financiamento interno, por meio de lucros retidos, assim como os recursos obtidos junto aos quatro grandes, seriam fontes de financiamento relevantes. Além disso, as firmas contariam com financiamento de agências de crédito privado, em diferentes formatos: empreendimentos cooperativos, associações de crédito de grupos de empresários – que levantariam recursos dentro e fora do grupo –, agências de penhor e casas de moeda clandestinas. No que concerne, sobretudo, às instituições e aos mecanismos alternativos, uma característica comum seria a cobrança de taxas de juros mais altas e a exigência de cauções mais elevadas.

Borst (2011) realizou um importante esforço de levantamento e organização de diferentes instituições, instrumentos e mecanismos presentes em algum grau no que conceitua como sistema paralelo. Esta organização contribui para uma melhor visualização e, desta forma, compreensão do sistema não regulado (quadro 1).

85. É curioso notar que Allen, Qian e Qian (2005) revelam tal preocupação no momento em que ainda não se explicitava a crise econômica internacional e o forte esquema de enfrentamento orquestrado pelo governo, assim como seus desdobramentos sobre o sistema econômico-financeiro chinês.

QUADRO 1
China: sistema financeiro paralelo

Natureza	Instituições envolvidas	Instrumentos e/ou mecanismos	Regulação e supervisão	Motivação	Funding	Risco para o sistema
Empréstimos fora do balanço	Bancos	Cartas de crédito, garantias e compromissos de empréstimos.	Operações reguladas e supervisionadas, não sujeitas a requerimentos de capital.	Alternativas de captação e aplicação de recursos, para além do arcabouço regulatório.	Bancário	Presente
		Securitização informal de empréstimos. Produtos de gestão da riqueza.	Operações não totalmente informadas ao regulador. Supervisão frágil, mesmo que sob atenção da CBRC e do PBC.			
Financiamento direto entre empresas	Empresas não financeiras	Empréstimos entre empresas.	Ausente	Dificuldades de acesso ao crédito bancário e busca de aplicações alternativas, com taxas de juros mais elevadas.	Recursos próprios. Recursos tomados por empresas junto a bancos e repassados a outras.	
Bancos clandestinos	Bancos clandestinos	Empréstimos e aplicações.	Ausente	Dificuldades de acesso ao crédito bancário.	Recursos atraídos por taxas de juros mais elevadas.	
Empréstimos privados entre as partes (peer-to-peer)		Empréstimos sem intermediários, realizados por meio de sistemas de informações alternativos, que conectam tomadores e emprestadores de forma direta.	Ausente			
Trust companies (fundos de investimento)	Trust companies Bancos aplicadores	Compra de empréstimos de bancos, reempacotamento e venda para outras instituições financeiras e aplicadores privados.	Reguladas, em menor grau que bancos.	Tomadores: dificuldades de acesso ao crédito bancário, sobretudo de construtoras e incorporadoras de imóveis. Bancos: operações fora de balanço.	Captação de recursos de aplicadores.	Fonte importante de financiamento fora do sistema de crédito.
Casas de penhor	Casas de penhor	Empréstimos de curto prazo para pequenas e médias empresas.	Ausente	Dificuldades de acesso ao crédito bancário. Elevadas taxas de juros.		

(Continua)

(Continuação)

Natureza	Instituições envolvidas	Instrumentos e/ou mecanismos	Regulação e supervisão	Motivação	Funding	Risco para o sistema
Leasing	Empresas de leasing, algumas subsidiárias de bancos	Financiamento de médio prazo para pequenas e médias empresas.	Não sujeitas ao mesmo arcabouço que bancos. Operações crescem com aperto do crédito tradicional.	Substitutas aos empréstimos. Bancos podem emprestar a despeito de restrições governamentais.		Ativos físicos são utilizados como garantias. Baixo risco de crédito.
Empresas de garantia de crédito	Empresas, financeiras e não financeiras	Garantia do pagamento de empréstimos, em troca de uma parte do principal recebido pela empresa tomadora de recursos.	Regulação local, mais frágil que dos bancos.			Posições ariscadas afetam bancos.
		Empréstimos de recursos próprios.	Enfrentamento da regulação vigente.			
Emprestadores de microfinanças	Empresas de pequenos empréstimos	Empréstimos a pequenos tomadores.	Regulação distinta. Não depositárias e limite de empréstimos a um tomador de 5% do capital. Autorizadas a emprestar a taxas de juros mais altas que referencial.	Importante fonte de financiamento para pequenas e médias empresas após aperto de crédito.		Empréstimos não segurados.
Empréstimos em mercados offshore	Empresas e instituições no exterior, sobretudo Hong Kong	Empréstimos tomados, sobretudo por subsidiárias de empresas no exterior.	Não reguladas domesticamente. PBC tem atuado de forma a restringir tais operações.	Maior acesso ao crédito, sobretudo após políticas contracionistas, e taxas de juros mais baixas.		
LGFVs						

Fonte: Borst (2011).
Elaboração da autora.

A emergência do chamado sistema financeiro alternativo ou sombra possibilita a percepção de elementos importantes para a compreensão do sistema financeiro chinês que podem ser apontados independentemente de seu tamanho ou formato. A proposta aqui é entendê-los como parte do movimento da economia chinesa e de seu sistema de financiamento.

Primeiro, ao menos no início da criação da economia de mercado, a pouca diversidade e, talvez, o limitado acesso a mecanismos formais de financiamento acabaram por estimular relações informais de endividamento entre indivíduos. Segundo, o desenvolvimento do processo e da diversificação do sistema financeiro, leia-se, bancário, possibilitou o estabelecimento de importantes relações de endividamento, principalmente por meio do crédito. Terceiro, após o intenso crescimento observado no período imediato ao espraio da crise, quando restrições à manutenção do ritmo de crescimento se colocaram, a dependência do crédito acabou por estimular a busca por alternativas. E, por fim, destaque deve ser dado à reação dos agentes aos limites colocados ao processo de acumulação de capital – processo que ganha contornos cada vez mais importantes com as transformações, mesmo que controladas pelo Estado, do sistema econômico chinês. Diante de restrições – vale lembrar a capacidade de controle do sistema econômico chinês – colocam-se de forma importante movimentos de busca por alternativas de valorização da riqueza, que podem surgir dentro ou fora do sistema tradicional.

A emergência de inovações que apontam para esse sentido, em sua maioria no âmbito do sistema bancário e em busca da eliminação de restrições e controles colocados pelas autoridades reguladoras, pode implicar uma elevação da fragilidade das instituições e, dessa forma, do sistema. Isto porque possibilita o aumento da alavancagem dos bancos, das empresas e das famílias, assim como seus custos de captação, e agrega os riscos de liquidez. E, como observado em outras experiências, ao aplicador de recursos fica a percepção de que os novos instrumentos, uma vez emitidos e/ou negociados pelos grandes bancos, seriam tão seguros quanto os depósitos tradicionais.

4.5 Mecanismos de financiamento e os LGFVs

Outro elemento importante destacado pela literatura acerca da dinâmica de funcionamento do financiamento da economia chinesa, sobretudo após o espraio da crise financeira internacional e os mecanismos adotados para seu enfrentamento, refere-se ao financiamento de governos locais e suas relações com suas economias.

De acordo com Aglietta (2011), a estrutura de financiamento de governos provinciais, municipais e locais está no centro das distorções presentes no sistema de financiamento chinês, não sendo possível entender a complexidade de tal

sistema sem considerá-la. Ao mesmo tempo que dispõem de receitas fiscais inferiores às despesas de serviços públicos essenciais – sendo responsáveis pelo financiamento de cerca de 80% de tais serviços –, os governos locais não estão sujeitos às regras comuns de equalização dos recursos fiscais, e as transferências discricionárias do governo central são insuficientes.

Esses elementos estruturais explicam a intensa criação de Urban Development Investment Corporations (Udics), que atuam como LGFVs, no pós-crise.⁸⁶ Os LGFVs, também chamados de plataformas financeiras de governos locais (LGFP), são instrumentos financeiros utilizados por governos locais para viabilizar o financiamento de projetos de desenvolvimento, sobretudo de infraestrutura urbana. Em geral, eles usam recursos e ativos de propriedade estatal como cauções, entre os quais terras, ações, taxas governamentais e títulos, para atingir os requerimentos básicos e obter financiamentos bancários. Na verdade, são mecanismos criados pelos governos locais para o enfrentamento de tais limitações, haja vista a proibição por lei de emissão de títulos ou tomada de recursos diretamente dos bancos.⁸⁷ Vale notar que, para o enfrentamento do serviço e principal de suas dívidas, apoiam-se fortemente em transferências governamentais e em trocas ou vendas de terras.⁸⁸ Segundo Pradera (2011), estas instituições seriam mais confiáveis aos olhos dos bancos, para as quais elevaram de forma importante os empréstimos, partindo da perspectiva de que governos locais sempre estariam na retaguarda.⁸⁹

Tradicionalmente, tais entidades contavam especialmente com créditos de *policy banks*, sobretudo do CDB. No entanto, o papel que passaram a assumir no bojo do pacote de estímulos organizado pelo governo chinês para o enfrentamento da crise financeira internacional, a partir do final de 2008, acabou por elevar de forma importante a captação de recursos por meio dos LGFVs também junto aos grandes bancos. De acordo com Pradera (2011), este processo ocasionou a gestação de um importante crescimento dos NPLs, o que, dada a recente elevação da participação destes na carteira de crédito dos grandes bancos, passou a significar fonte importante de risco de crédito para as instituições.

O que se pode perceber é que o formato central assumido pelas cauções, ampla mais não unicamente formadas por imóveis e terras, acabou por conectar a situação dos LGFVs, entendidos e aceitos pelos emprestadores como diretamente conectados aos governos locais, ao forte movimento de elevação dos preços no

86. Segundo Aglietta (2011), nos dezoito meses que se seguiram ao plano de estímulo à economia lançado em novembro de 2008 pelo governo central, foram criados pelas comunidades locais cerca de 8.800 LGFVs.

87. Governos locais somente podem emitir títulos por meio de autorização de lei ou do Conselho de Estado.

88. A já destacada mutação da propriedade pública para a privada contribui para a explicação do papel dos governos locais na venda de terras e da importância que este mecanismo passa a ter nas finanças de tais governos.

89. Segundo Pradera (2011), os maiores LGFVs estão nas regiões mais ricas, entre as quais Jiangsu, Xangai, Zhejiang e Guangdong, o que deve significar apoio mais robusto dos governos locais.

mercado imobiliário. Como muitos dos empréstimos para os LGFVs destinavam-se à construção civil, os bancos ficaram mais expostos ao setor, o que pode significar que problemas nesse segmento podem se transformar em sistêmicos. Nesse mesmo sentido, Aglietta (2011) afirma que tais conexões – elevação dos preços dos imóveis, aumento dos empréstimos bancários aos LGFVs, relações entre LGFV e governos locais – acabaram por elevar a fragilidade do sistema. Nas palavras do autor:

Essa bomba-relógio financeira explica por que o governo central procura desarmar a especulação imobiliária, limitando o aumento de preços, mas sem causar seu colapso de modo a limitar o montante de empréstimos de liquidação duvidosa (Aglietta, 2011, p. 20, tradução nossa).

Dessa forma, o desenvolvimento desses mecanismos, estimulados por restrições impostas pelo sistema e conjunturas vigentes na economia chinesa, acaba por colocar elementos de fragilização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo se propôs a discutir a conformação e a transfiguração do sistema bancário no bojo do amplo e longo processo de reformas iniciado em 1978, procurando indícios do papel desempenhado por este sistema no vultoso e constante crescimento da economia chinesa. A hipótese que norteou o trabalho foi que tal ritmo de crescimento não seria possível na ausência de mecanismos de financiamento.

O instrumental analítico escolhido para a análise ampara-se nas contribuições de Keynes e de Minsky e coloca questões que certamente colaboram para a compreensão das relações estabelecidas entre estrutura e movimento recente do sistema bancário e destes para o processo de crescimento da economia chinesa. Primeiro, a presença de mecanismos de financiamento, sobretudo o crédito bancário, é fundamental para potencializar ou mesmo garantir decisões de gastos, em especial de investimento, geradoras de emprego e renda, influentes no processo de crescimento e mesmo de desenvolvimento econômico. Segundo, processos financiados de crescimento deixam rastros de dívidas, que levam à fragilização do sistema, o que pode ocasionar crises. Terceiro, diante de situações dessa natureza, cabe às autoridades atuação estabilizadora, por meio da provisão de liquidez aos bancos, para que estes possam suportar as operações de empresas não financeiras, e por meio da realização de gastos governamentais anticíclicos, para a sustentação da demanda agregada.

O processo de reformas iniciado em 1978, e pode-se afirmar que ainda em movimento, teve como intuito anunciado a estruturação de um sistema que pudesse ser ativo no enorme esforço de financiamento de decisões de investimento e produção, o que até então acontecia majoritariamente por meio de recursos orçamentários. O sistema resultante das reformas – que apontaram, em sua maioria e em diferentes

graus, para a diversificação e liberalização – caracteriza-se pela presença de uma ampla gama de instituições financeiras – bancárias e não bancárias –, com participação preponderante de grandes bancos de capital público.

A despeito do processo de liberalização, é um sistema ainda marcado pela presença de importantes mecanismos de controle e de direcionamento. Entre as características deste sistema, é importante notar o elevado volume de ativos e, dentro destes, a alta participação de empréstimos. No que concerne ao movimento, em pouco menos de dez anos (2003-2013), o volume de ativos quase sextuplicou, crescendo a uma taxa média anual de 19%. Os empréstimos, por sua vez, elevaram-se a uma taxa média de 17% nos últimos quinze anos, saltando do patamar de RMB 6 trilhões (1998) para RMB 70 trilhões (2013). No que tange à participação por tipo de instituições, nota-se a presença crescente de JSCBs, bancos locais e outros, entre os quais figuram os *policy banks* (bancos de apoio à política de desenvolvimento). No entanto, essa expansão não diminuiu, além de marginalmente, a importância dos grandes bancos estatais.

As operações de crédito no imediato pós- crise são elucidativas da natureza e do poder das políticas adotadas pelas autoridades governamentais centrais. Observou-se uma intensificação do ritmo de crescimento ao longo de 2009, motivada pelas políticas anticíclicas implementadas, e seu arrefecimento a partir do final do primeiro trimestre de 2010, estimulado por uma política de contração da liquidez. O grande salto do crédito em 2009 certamente reflete a capacidade de atuação dos *policy makers* chineses, amparada no arcabouço regulatório e na estrutura de capital dos bancos.⁹⁰ Naquele momento, o tom do movimento foi dado pelos grandes bancos públicos.

O investimento, variável fundamental na determinação da dinâmica das economias em geral, e da chinesa em especial, tem nos empréstimos domésticos fonte importante, embora decrescente, de financiamento. Não se pode deixar de notar a intensa elevação do volume de recursos destinados ao financiamento do investimento a partir de 2009, o que certamente reflete a reação das empresas – privadas e estatais – e dos agentes financiadores – tradicionais e alternativos – aos estímulos e políticas adotadas para o enfrentamento da crise, assim como o papel ocupado pelo investimento.

90. **China: crédito sobre PIB¹ (2000-2012)**
(Em %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
112,3	111,3	118,9	127,2	120,1	113,3	110,7	107,5	103,7	127,2	129,9	127,0	133,7

Fonte: Banco Mundial.

Nota: ¹ Crédito doméstico ao setor privado e às empresas estatais.

A combinação das características destacadas ao longo do capítulo, quais sejam, elevado volume de ativos e de empréstimos, altas taxas de crescimento do crédito, grande participação de empréstimos na carteira de ativos das instituições, importantes mecanismos de financiamento do investimento, reação do sistema às políticas e emergência do sistema alternativo quando do aperto das condições de liquidez e crédito, demonstra a importância do crédito para a dinâmica de funcionamento da economia chinesa.

A perspectiva conceitual que pautou a análise deste capítulo, marcada pela centralidade do crédito para a promoção do crescimento e desenvolvimento, sobretudo por meio do financiamento de decisões fundamentais na criação do emprego e da renda, tais como o investimento, também implica a construção de um rastro de dívidas.

O crescimento das relações de endividamento pode ser um indício da fragilização do sistema. Fragilização resultante do próprio comportamento dos agentes em períodos de expansão. Dito isto, não é possível ignorar no caso chinês o papel central ocupado pelos *policy makers*, enquanto direcionadores e intensificadores do comportamento dos agentes privados. A discussão aqui apresentada do sistema financeiro chinês apontou movimentos que podem ser entendidos como geradores de fragilidade do sistema: o elevado nível de alavancagem dos agentes privados, sobretudo empresas, assim como de governos locais, e, dentro dos primeiros, o crescimento do sistema financeiro sombra.⁹¹ No entanto, defende-se que o crescimento, deveras intenso das relações de endividamento, não necessariamente implica a eclosão de uma crise. Isto porque, a despeito do processo de liberalização, os *policy makers* e reguladores ainda guardam elevada capacidade de atuação e podem desempenhar papel de estabilizadores, por meio da atuação enquanto *big bank* (emprestador em última instância) e *big government* (realizador de gastos públicos), como também de uma combinação dessas duas funções, por meio da atuação de seus “*big government banks*”.

O que se pode recolher de indícios de tal situação é que as autoridades chinesas mostraram, em momentos anteriores, uma ampla capacidade de atuação. Dois exemplos foram discutidos no capítulo e podem ser destacados. Quando muito se levantava a fragilidade e a possibilidade de crise ocasionada pelos créditos de liquidação duvidosa, um amplo programa de transferência de ativos foi implementado e novas regras de avaliação de risco impostas. Quando

91. Analistas da economia chinesa têm apontado nos últimos anos, assim como o fizeram em momentos anteriores, a iminência de uma crise financeira. A justificativa para tais expectativas, além das já apontadas elevadas dívidas dos governos locais, crescimento do sistema financeiro sombra e aumento do endividamento das empresas, estaria nas bolhas imobiliárias observadas em algumas regiões do país. No que tange ao mercado imobiliário, que não foi objeto da análise do presente capítulo e, portanto, não será aqui discutido, haveria elementos que indicariam um ajuste gradual e prolongado e não um colapso do mercado. Uma avaliação acurada dos elementos que explicariam tal percepção pode ser encontrada em D’Atri (2014).

do transbordamento da crise financeira internacional, o governo chinês lançou mão de uma série de medidas ampla, mas não unicamente, alicerçada no intenso aumento do crédito, e que minimizou os efeitos da crise sobre a economia. É possível dizer que esta última teria fragilizado a economia, ao promover um forte crescimento do nível de alavancagem dos agentes. No entanto, fatores que em algum grau possam explicar a ainda larga capacidade de atuação das autoridades chinesas podem ser elencados.

O sistema financeiro chinês ainda é, mesmo após o processo de liberalização vivenciado nas últimas décadas, fortemente controlado. É marcado pela presença importante de instituições de capital majoritariamente público, há controle de capitais e as dívidas são largamente denominadas em moeda local. Além disso, se as elevadas reservas internacionais podem significar segurança no que concerne às relações internacionais, têm sido, de algum modo, usadas para o estabelecimento de condições internas, como pode ser notado com a Central Huijin, diretamente relacionada ao fundo soberano chinês e detentora de parte importante do capital dos grandes bancos. No que concerne ao enfrentamento do elevado endividamento dos governos locais, coloca-se, entre outras frentes, a possibilidade de criação de companhias para a administração de ativos para acolher ativos não realizáveis, como já ocorrido com os grandes bancos públicos.

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel. La finance chinoise dans la nouvelle phase de la réforme économique. **Revue d'Économie Financière**, Paris, v. 102, 2011.
- ALLEN, Franklin; QIAN, Jun; QIAN, Meijun. **China's financial system: past, present, and future**. 2005. Mimeografado.
- ALLEN, Franklin *et al.* **China's financial system: opportunities and challenges**. Cambridge: NBER, Feb. 2012. (Working Paper, n. 17828).
- ASSET FIRMS can resolve local debt. **Xinhua**, Beijing, Oct. 2013.
- BC DA CHINA lança taxa de empréstimo. **Valor Econômico**, São Paulo, 25 out. 2013.
- BORST, Nicholas. **China shadow banking primer**. Washington: Peterson Institute for International Economics, Nov. 2011.
- CBRC – CHINA BANKING REGULATORY COMMISSION. **Annual report**. Beijing, 2012.
- _____. **Annual report**. Beijing, 2013.

CDB – CHINA DEVELOPMENT BANK. **Annual report 2012**. Hong Kong: CDB, 2013.

CHINA readies for private banks. **Xinhua**, Beijing, 11 Mar. 2014.

CHU, Charlene; WEN, Chunling; HE, Hiddy. **Chinese banks**: informal securitization increasingly distorting credit data. New York: Alacra Store, July 2010. (Fitch Rating Special Reports).

D'ATRI, Fabiana. Impacto negativo do setor imobiliário chinês recairá principalmente sobre o resultado do PIB de 2015. **Destaque Depec Bradesco**, ano 11, n. 83, 3 jul. 2014.

DU, Yang. **Monetary policy and bank loan supply in China**. Williamstown: Williams College, 2010.

DYMSKI, Gary A. **Asset bubbles and Minsky crises in East Asia**: a spatialized Minsky approach. Apr. 1999. Não publicado.

FEYZIOĞLU, Tarhan; PORTER, Nathan; TAKÁTS, Előd. **Interest rate liberalization in China**. Washington: IMF, Aug. 2009. (IMF Working Paper, n. 09/171).

GAMBLE, William. Really bad banks: China's asset management companies. **Seeking Alpha**, 10 Mar. 2009. Disponível em: <<http://seekingalpha.com/article/125105-really-bad-banks-chinas-asset-management-companies>>.

GARCÍA-HERRERO, Alicia; GAVILÁ, Sergio; SANTABÁRBARA, Daniel. **China's banking reform**: an assessment of its evolution and possible impact. Madrid: Banco de España, 2005. (Documentos Ocasionales, n. 0502).

GOUGH, Neil. China details plans to liberalize interest rates and encourage private banks. **The New York Times**, New York, 11 Mar. 2014.

HUANG, Yiping *et al.* **Financial reform in China**: progresses and challenges. China: CCMR/Peking University, 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **China Financial Sector Assessment Program (Fsap)**. Washington: IMF, Nov. 2011.

_____. **Global financial stability report**. Washington: IMF, Oct. 2012a.

_____. **People's Republic of China**: 2012 article IV consultation. Washington: IMF, July 2012b. (IMF Country Report, n. 12/195).

KEYNES, John M. Ex post and ex ante. *In*: _____. **The general theory and after, part II**: defence and development. London: Macmillan, 1973.

KNIGHT, John; DING, Sai. **Why does China invest so much?** Oxford: University of Oxford, July 2009. (Discussion Paper Series, n. 441).

KPGM. **China's city commercial banks: opportunity knocks?** KPMG, May 2005.

KREGEL, Jan. Minsky's "two price" theory. *In*: FAZZARI, Steven M.; PAPADIMITRIOU, Dimitri B. (Ed.). **Financial conditions and macroeconomic performance: essays in honor of Hyman Minsky**. Armonk: M. E. Sharpe, 1992.

MARCH of the banks: financial liberalisation moves ahead in China. **The Economist**, Shanghai, 15 Mar. 2014.

MARTIN, Michael. **China's banking system: issues for Congress**. Congressional Research Service, 20 Feb. 2012. (CRS Report for Congress, n. R42380).

MEHRANM, Hassanali *et al.* **Monetary and exchange reforms in China: an experiment in gradualism**. Washington: IMF, 1996. (Occasional Paper, n. 141).

MINSKY, Hyman P. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

_____. **The financial instability hypothesis**. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, May 1992. (Working Paper, n. 74).

MO, YK. A review of recent banking reforms in China. *In*: BIS – BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Strengthening the banking system in China: issues and experience**. Basel: BIS, 1999.

MOON, Ihlwan. China cleans up policy bank. **Bloomberg Business**, 31 Dec. 2007.

PBC – PEOPLE'S BANK OF CHINA . **China financial stability report**. 2004.

_____. **China financial stability report**. 2011.

_____. **China financial stability report**. 2012.

PISTOR, Katharina. **Banking reform in the Chinese mirror**. New York: Columbia Law School, 10 Aug. 2009. (Working Paper, n. 354).

PRADERA, Germán. **What are the consequences of the Wenzhou suicides?** The fragility of the Chinese financing system. Shanghai: Ceibs, Dec. 2011. (Student Research Projects/Outputs, n. 053).

WEI, Lingling; DAVIS, Bob. Inside China's bank-rate missteps. **The Wall Street Journal**, New York, 2 July 2013. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324251504578579292237914344>>.

WRAY, L. Randall. **Minsky crisis**. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute, Mar. 2011. (Working Paper, n. 659).

YONGFING, Yu. **The impact of the global financial crisis on the Chinese economy and China's policy responses**. Penang: TWN, 2010. (TWN Global Economy Series).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CBRC – CHINA BANKING REGULATORY COMMISSION. **Annual report**. Beijing, 2009.

_____. **Annual report**. Beijing, 2010.

CHINA'S INTEREST rate reform advances, challenges ahead. **Xinhua**, Beijing, 23 Aug. 2013.

HERD, Richard; PIGOTT, Charles; HILL, Sam. **China's financial sector reforms**. OECD, 1 Feb 2010. (Economics Department Working Papers, n. 747).

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **People's Republic of China: financial system stability assessment**. Washington: IMF, Nov. 2011. (IMF Country Report, n. 11/321).

KEYNES, John M. Mr. Keynes 'finance'. *In*: _____. **The general theory and after, part II: defence and development**. London: Macmillan, 1973.

MINSKY, Hyman P. **John Maynard Keynes**. New York: Columbia University Press, 1975.

SISTEMA BANCÁRIO CHINÊS: EVOLUÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO RECENTE¹

Simone Silva de Deos²

1 INTRODUÇÃO

Já se tornou lugar-comum apontar a enorme e crescente relevância da China na dinâmica contemporânea da economia global, articulada a um progressivo acúmulo de poder na arena política internacional. Todavia, para entender como a China conquistou esse papel é preciso ter presente o contexto de crescimento relativamente integrado das economias do Leste da Ásia, expressivo desde meados da década de 1960, mas, intensificado a partir dos anos 1980. Contudo, na década de 1990, com a desvalorização da moeda japonesa em relação ao dólar (1995) e, posteriormente, com a crise do Sudeste da Ásia (1997), o modelo de desenvolvimento integrado e sincronizado da região foi abalado. Nesse momento, tendo sido capaz de manter sua taxa de câmbio nominal em relação ao dólar e de lançar um amplo programa de obras públicas, a China, que empreendia um importante processo de reformas econômicas desde 1978, começou a desempenhar um papel novo e cada vez mais decisivo na dinâmica asiática e mundial, articulado aos Estados Unidos (Medeiros, 2006; Pinto, 2011).

Entretanto, apesar das transformações de enorme significado na dinâmica recente das relações econômicas e políticas mundiais associadas à expansão da China, e a despeito da complexidade do momento presente, aponte-se desde logo que os Estados Unidos permanecem como a mais importante economia do mundo e o mais poderoso ator no tabuleiro político internacional. A essa posição articula-se seu papel de emissor da moeda de reserva do sistema capitalista, aquela na qual é majoritariamente denominada, transacionada e desejada a riqueza – o dólar.

1. Este trabalho foi elaborado, majoritariamente, com dados disponíveis até dezembro de 2012. Contudo, como revisões foram feitas ao longo de 2013, algumas informações consideradas de grande importância foram acrescentadas. A autora agradece a Marcos Antonio M. Cintra, pelas discussões que possibilitaram a conclusão deste trabalho; a Fábio Brandão, bolsista de iniciação científica do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Pibic/CNPq) e aluno de graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), pelo auxílio que prestou a esta pesquisa; e, por fim, aos colegas do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri) e, de forma especial, a Giuliano Oliveira, pela leitura atenta e observações precisas. A autora ressalta, ainda, que os erros e as omissões que persistirem são de sua inteira e exclusiva responsabilidade.

2. Professora do IE/Unicamp; e pesquisadora do Ceri.

Nesse sentido, o “comando do poder e do dinheiro” permanece sob a égide dos Estados Unidos (Braga, 2012), ainda que se observe um aumento relativo de importância de outros países – entre os quais, evidentemente, a China (Pinto, 2011).

Para compreender o papel desempenhado pelo dólar norte-americano na dinâmica recente da economia internacional é necessário ter em mente aquilo que foi denominado, por Tavares e Belluzzo (2004), resgate da supremacia do dólar como moeda de reserva, em 1979, na sequência da chamada “crise do dólar”. Seu objetivo foi impor a moeda norte-americana como modelo universal (*standard*), liberta das cadeias da conversibilidade e da paridade com o ouro. A partir daí, articulou-se um processo de globalização produtiva e financeira, numa dinâmica comandada pelos Estados Unidos. Nesse contexto, forçou-se a abertura e a internacionalização de várias praças financeiras em âmbito mundial, buscando ampliar os espaços de valorização capitalista, com a imposição de um determinado padrão de gestão da riqueza que corroborou a maior instabilidade do sistema, desembocando na crise que se generalizou e se aprofundou a partir de 2008, e se desdobra até o presente.

Tendo como pano de fundo esses movimentos de enorme importância aqui apontados, o objetivo deste texto é analisar a trajetória recente de internacionalização bancária chinesa, no contexto das transformações ocorridas no sistema bancário do país após o início das reformas, em 1978. Pretende-se avaliar as características do processo de abertura do sistema bancário da China ao capital externo, a partir de 2001, bem como o movimento de extroversão do capital bancário chinês. Uma dimensão dessa questão, a ser investigada, é se o sistema bancário chinês se abriu efetivamente à participação do capital estrangeiro ou se, contrariamente, permanece controlado pelo Estado e pelo capital chinês, articulado e funcional ao seu modelo de desenvolvimento. A hipótese adotada é que o recente ingresso de capital estrangeiro no sistema bancário chinês não corresponde a um processo de abertura tal como observado, por exemplo, em vários países da América Latina, entre os quais o Brasil. Ao contrário, é um processo controlado e articulado ao conjunto de transformações ocorridas na economia chinesa, visando à funcionalidade do sistema financeiro ao projeto de desenvolvimento do país. Também será investigado o movimento de extroversão do capital bancário chinês para outras praças financeiras.

Para tanto, este trabalho estrutura-se como segue. Na segunda seção, faz-se um panorama do sistema financeiro chinês, recuperando alguns aspectos das transformações recentes, sobretudo no que tange ao papel do Estado e do capital estrangeiro, e apresentando as características principais desse sistema. Na terceira seção, com o mesmo foco, discute-se a reforma deste sistema, bem como a configuração que daí emergiu. A quarta seção trata da internacionalização bancária chinesa e tem por objetivo avaliar o sentido desse movimento, sua extensão e suas características principais, quer no que diz respeito ao ingresso de capital externo

no sistema bancário chinês, quer no que tange à extroversão do capital bancário da China. Comentários finais estarão na última seção, à guisa de conclusão.

2 SISTEMA BANCÁRIO CHINÊS: PRIMEIRA APROXIMAÇÃO³

No sistema bancário chinês, destacam-se cinco grandes bancos comerciais públicos (conhecidos como *big five*), originalmente de propriedade integralmente estatal, mas convertidos, ao longo da primeira década do século XXI, em empresas abertas com capital público – preponderante – e privado. Em conjunto, detinham, em 2010, 49,2% dos ativos totais do sistema bancário. São também relevantes nesse sistema doze bancos comerciais de capital misto (*joint-stock commercial banks*) que, igualmente, contam com capital público (são controlados pelas províncias) e privado e respondem por 15,6% do total de ativos. A tabela 1 apresenta as respectivas instituições e seu volume de ativos, em 2011.

Adicionalmente, têm peso no sistema (8% do total de ativos) três bancos de desenvolvimento públicos, cujo capital pertence integralmente ao Estado. Em conjunto, esses vinte bancos detinham, em 2010, aproximadamente 72,8% do total de ativos do sistema bancário.

Também integram o sistema bancário chinês instituições com atuação geográfica restrita.⁴ Entre estas, 147 bancos comerciais das cidades (*city commercial banks*), 85 bancos comerciais rurais (*rural commercial banks*), 223 bancos cooperativos rurais (*rural cooperative banks*), bem como 2.646 cooperativas de crédito rural (*rural credit cooperatives*). Estes detinham, em conjunto, ao final de 2010, 25,3% do total dos ativos bancários.

O sistema apresenta, ainda, quarenta bancos estrangeiros atuando plenamente no país.⁵ Operam no sistema, adicionalmente, noventa filiais de bancos estrangeiros, cuja participação no total de ativos é, contudo, pouco expressiva – 1,8%, em 2010. Entretanto, deve ser apontado que o capital externo aparece como acionista de algumas instituições chinesas, o que torna a sua participação neste sistema efetivamente superior a 1,8% do total de seus ativos.

3. Não trataremos, neste trabalho, do *shadow banking* chinês (sistema bancário “sombra” ou “paralelo”) – um conjunto amplo de entidades que desempenham diversas funções financeiras, inclusive concessão de crédito.

4. Atuação restrita a determinadas localidades – províncias e/ou cidades.

5. São 37 subsidiárias de bancos estrangeiros, duas *joint ventures* de bancos e uma companhia financeira.

TABELA 1
Volume de ativos dos bancos (2011)
 (Em US\$ milhões)

Bancos	Volume de ativos
Bancos comerciais públicos	
Bank of China	1.281.183
China Construction Bank	1.409.356
Agricultural Bank of China	1.026.021
International and Commercial Bank of China	1.725.938
Bank of Communications	484.628
Bancos comerciais de capital misto	
China Bohai Bank	17.21
China Everbright Bank	175.397
China Merchants Bank	302.853
China Minsheng Bank	208.897
China Zheshang Bank	23.933
China Citic Bank	259.956
Evergrowing Bank	31.306
Guangdong Development Bank	97.608
Huaxia Bank	123.818
Industrial Bank	195.097
Shanghai Pudong Bank	237.649
Shenzhen Development Bank	86.086

Fonte: PwC (2011).

Em relação ao sistema bancário, a estrutura existente na China é composta pelo banco central e pela autoridade de regulação e supervisão, conforme o quadro 1. No que tange ao sistema financeiro, tem-se a participação dos órgãos que regulamentam e fiscalizam o mercado de capitais e o segmento de seguros.

QUADRO 1
Entidades de regulação e supervisão do sistema financeiro chinês

People's Bank of China (PBC)	Banco central chinês – controla a política monetária e cambial
China Banking Regulatory Commission (CBRC)	Autoridade de regulação e supervisão do sistema bancário
China Securities Regulatory Commission (CSRC)	Autoridade de regulamentação e fiscalização do mercado de capitais
China Insurance Regulatory Commission (Circ)	Autoridade de regulamentação e fiscalização do mercado de seguros

Fonte: CBRC (2010).

A tabela 2 apresenta a participação de mercado dos bancos,⁶ divididos em seis categorias, para o ano de 2010, bem como o número absoluto de instituições

6. Percentual do total de ativos.

em cada segmento. No sistema bancário chinês, como já apontado, destacam-se cinco bancos comerciais públicos. São estes, em ordem decrescente de volume de ativos: Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), China Construction Bank (CCB), Bank of China (BOC), Agricultural Bank of China (ABC) e Bank of Communications (Bocom).

TABELA 2

Participação de mercado dos bancos e número de instituições, por segmento (2010)

Tipo de instituição	Número de instituições	Participação de mercado (% no total de ativos)
Bancos comerciais públicos	5	49,20
Bancos de desenvolvimento públicos	3	8,00
Bancos comerciais de capital misto	12	15,60
Bancos estrangeiros	40	1,80
Bancos comerciais das cidades (atuação local)	147	8,20
Bancos comerciais rurais, bancos cooperativos rurais e cooperativas de crédito rural (atuação local)	2.954	11,20
Outros	-	5,90

Fonte: Martin (2012).

A tabela 3 apresenta o volume de ativos destas instituições, em 2011, bem como a participação de cada uma no conjunto. Merece ser destacada a posição de liderança do ICBC, com aproximadamente US\$ 1,7 trilhão em ativos – 29,12% do total do segmento. O volume de ativos dos bancos CCB, BOC e ABC é também expressivo:⁷ superior a US\$ 1 trilhão. O Bocom é a menor entre estas instituições, detendo cerca de 8% do total de ativos do segmento.⁸

TABELA 3

Bancos comerciais públicos (2011)

Banco	Ativos (US\$ milhões)	Participação no segmento (em %)
ICBC	1.725.938	29,12
CCB	1.409.356	23,78
BOC	1.281.183	21,62
ABC	1.026.021	17,31
Bocom	484.628	8,18

Fonte: PwC (2011).

7. O ICBC é o quinto maior banco do mundo em volume de ativos. Os quatro maiores nesse grupo de bancos (que são os quatro integrantes originais do grupo, chamados de *big four*) estão entre os quinze maiores bancos do mundo, pelo critério de ativos adotado pela revista *The Banker* (2012), sobre o mercado financeiro internacional. Esse tema será explorado com mais detalhes nas seções seguintes.

8. Ainda assim, é a 37ª instituição mundial em volume de ativos (The Banker, 2012).

Estes bancos eram, originalmente, de propriedade exclusiva do Estado. Contudo, a partir de 2005, na sequência das reformas do setor, teve início um processo de abertura de capital, que os transformou em empresas com ações negociadas em bolsa. Os dados da tabela 4 permitem observar, como tendência geral, um processo progressivo, mas gradual e controlado, de redução da participação do Estado⁹ no capital dos grandes bancos comerciais públicos nos últimos cinco anos (2007-2011).

O ABC foi a instituição mais recentemente atingida por esse movimento: apenas em 2010, o Estado deixou de ser o único acionista, quando passou a deter 82,7% do capital. Também deve ser observado que, desses cinco bancos comerciais públicos, é no ABC que o Estado detém a participação mais expressiva.

No Relatório Anual de 2010, a CBRC apontou a conclusão do processo de abertura de capital desses bancos, com a oferta pública inicial – *initial public offering* (IPO) – de ações do ABC.

Com a oferta pública inicial (IPO) de ações do Agricultural Bank of China (ABC) em 2010, todos os cinco grandes bancos comerciais tornaram-se empresas com ações negociadas em bolsa, e, portanto, transformaram-se de bancos com capital totalmente estatal em bancos com uma estrutura de capital mais diversificada (CBRC, 2010, p. 33, tradução nossa).¹⁰

No caso do BOC, nos últimos cinco anos, a queda da participação do Estado foi de cerca de três pontos percentuais (de 70,79% para 67,6%). O CCB apresentou trajetória semelhante, visto que, nos últimos cinco anos, a participação do Estado caiu cerca de dois pontos percentuais (de 59,12% para 57,03%).

Quanto ao ICBC, o maior banco chinês, o processo também apresenta semelhanças com os anteriormente tratados: a participação do Estado, nos últimos cinco anos, caiu de 74,8% para 70,7% – queda de cerca de quatro pontos percentuais.

Assim, nesses quatro bancos – ABC, BOC, CCB e ICBC –, que são os maiores do grupo e os maiores do país, vê-se claramente que o Estado é o acionista majoritário,¹¹ sendo as maiores participações aquelas detidas no ABC (82,7%) e no ICBC (70,7%). Este dado, de enorme relevância, sugere que o Estado exerce forte controle sobre essas instituições,¹² os *big four* originais. O caso do Bocom, o

9. As ações do Estado são detidas quer pelo PBC, quer pelo Ministério das Finanças ou, ainda, por outras entidades ou empresas governamentais. Como são vários os acionistas, esta participação é frequentemente maior do que a oficialmente divulgada. Esta, em geral, corresponde àquela detida pelo Ministério das Finanças e/ou pelo PBC.

10. "With the IPOs of the Agricultural Bank of China (ABC) in 2010, all five large commercial banks have completed their public listing, and thereby transformed from wholly state-owned commercial banks to public banks with a more diversified shareholding structure".

11. São ações não negociáveis detidas pelo PBC, pelo Ministério das Finanças e por outras entidades governamentais (Martin, 2012).

12. Ainda que se observe a presença acionária de importantes atores internacionais do setor, como será detalhado e discutido na sequência do trabalho.

menor do grupo, é um pouco distinto. Nele, o Estado¹³ apresentou, nos últimos anos, uma participação relativamente menor, mas estável e importante: por volta de 26,5%.

A tabela 4 apresenta a participação estatal nos cinco bancos comerciais públicos para os anos de 2007 a 2011, permitindo observar as transformações ocorridas no período. As instituições aparecem em ordem decrescente de participação do Estado – para o ano de 2011.

TABELA 4
Participação estatal nos cinco grandes bancos comerciais (2007-2011)
(Em %)

Banco	2007	2008	2009	2010	2011
ABC	100,00	100,00	100,00	82,70	82,70
BOC	70,79	70,79	67,53	67,55	67,60
CCB	59,12	48,17	57,00	57,03	57,03
ICBC	74,80	70,70	70,70	70,70	70,70
Bocom	26,48	26,48	26,20	26,52	26,52

Fonte: *Sites dos bancos.*

A tabela 5 apresenta os doze bancos comerciais de capital misto, com seus respectivos ativos, bem como o percentual de ações detidas pelo Estado. A tabela apresenta, ainda, a participação de estrangeiros no capital dos bancos.

TABELA 5
Bancos comerciais de capital misto: volume de ativos (em US\$ milhões), % estatal e % estrangeira (2010)

Banco	Volume de ativos	% de ações detidas pelo Estado	% de ações detidas por estrangeiros
China Bohai Bank	17.21	62,01	19,99
China Everbright Bank	175.397	74,04	4,35
China Merchants Bank	302.853	35,30	17,83
China Minsheng Bank	208.897	Não declarado	15,27
China Zheshang Bank	23.933	14,29	Não declarado
Citic Bank	259.956	63,08	30,82
Evergrowing Bank	31.306	Não declarado	8,33
Guangdong Development Bank	97.608	72,20	23,69
Huaxia Bank	123.818	35,99	17,12
Industrial Bank	195.097	28,89	12,80
Shanghai Pudong Bank	237.649	Não declarado	2,71
Shenzhen Development Bank	86.086	Não declarado	Não declarado

Fonte: CBRC (2010) e relatórios dos bancos.

13. Nesse caso, considerando apenas a participação do Ministério das Finanças.

Como pode ser observado na tabela 5, esses bancos têm, efetivamente, estruturas de propriedade mistas. Tendo sido criados, originalmente, como bancos integralmente estatais, eles foram progressivamente transformados em sociedades anônimas. Na maior parte dos casos, num primeiro momento, as entidades estatais permaneceram como acionistas principais e só lhes foi permitido reduzir sua participação após um período obrigatório de retenção de ações. Em alguns casos, a entidade estatal permaneceu como acionista principal – como no China Everbright Bank, no Guangdong Development Bank, no Citic Bank e no China Bohai Bank. Esses dados apontam, por um lado, para uma participação e um nível de ingerência importante do Estado nesse conjunto de instituições. Por outro, deve-se observar que, em pelo menos dez desses doze bancos, entidades estrangeiras detêm participações acionárias.¹⁴

Conforme os dados da tabela 5, o banco no qual a participação estrangeira é mais expressiva é o Citic Bank (30,82%). O maior acionista estrangeiro nesta instituição é o espanhol Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Outro banco no qual há uma participação importante (23,69%) de capital estrangeiro é o Guangdong Development Bank. Neste, o mais importante acionista estrangeiro é o norte-americano Citigroup. Para outros cinco (entre os doze) bancos deste grupo, há participação estrangeira no capital, variando entre 10% e 20% (Martin, 2012).

Vejamos os apontamentos de Martin (2012, p. 24) nesse ponto, chamando atenção para o fato de que, se por um lado estes bancos parecem operar em “bases de mercado”, de outro lado, tendem a sofrer ingerência, em suas ações, dos diferentes grupos de acionistas.

Da sua estrutura gerencial, participação acionária e balanços pode-se inferir que os bancos chineses de capital misto estão operando largamente em bases comerciais, mas devem enfrentar pressões vindas de duas perspectivas distintas para alocar empréstimos e recursos em desacordo com as ótimas práticas de negócios. Primeiro, a permanência dos governos locais ou de entidades governamentais como acionistas principais – frequentemente indicando membros votantes no conselho de administração – proporciona aos governos locais formas diretas e indiretas de influenciar a operação dos bancos. Segundo, os bancos podem também estar sob pressão dos acionistas privados que também indicam membros votantes para o conselho – incluindo seus investidores internacionais – para prover tratamento preferencial para suas empresas, suas famílias e/ou seus amigos (Martin, 2012, p. 24, tradução nossa).¹⁵

14. Não há informações para dois, entre estes doze bancos, sobre a presença de capital estrangeiro.

15. “From their management structures, stock ownership and balance sheets, it can be inferred that China’s joint-stock commercial banks are largely operating on a commercial basis, but may face pressure from two distinct quarters to allocate loans and resources at variance with optimal business practices. First, the continued presence of the local government or government-owned entities as major shareholders – often with a voting member on the bank’s board of directors – provides the local governments with direct and indirect means to influence the operation of the banks. Second, the banks may also be under pressure from private stockholders who also have a voting member on the board – including their overseas investors – to provide preferential treatment to their companies, their families, and/or their friends”.

Os bancos comerciais das cidades (*city commercial banks*) interagem com o sistema governamental chinês, sobretudo no âmbito das províncias e/ou dos municípios. Em 2010, estes bancos detinham 8,2% do total de ativos do sistema. Desde o início do século XXI, num processo similar àquele observado em outros segmentos do sistema bancário, os *city commercial banks* – cuja propriedade era, na origem, integralmente dos governos locais – vêm sendo transformados em sociedades anônimas, nas quais o governo local é ainda, frequentemente, o acionista principal,¹⁶ sendo o restante das ações detidas por outros bancos e/ou empresas chinesas, bancos estrangeiros, bem como, mas em menor proporção, por funcionários e investidores privados. Criados fundamentalmente para financiar projetos de desenvolvimento locais, permanecem “ligados” às necessidades de sua região, ainda que alguns tenham sido autorizados a uma atuação mais ampla.

No que diz respeito ao outro segmento de bancos locais, isto é, aos milhares de instituições de atuação rural – bancos comerciais rurais, bancos cooperativos rurais e cooperativas de crédito rurais –, estas prestam serviços à população do campo. A partir de 2004, neste segmento teve início um movimento similar aos anteriormente tratados, ou seja, o governo deu início a um processo de transformá-los em sociedades anônimas.

A partir de 2004, o governo chinês deu início ao processo de transformar as cooperativas de crédito rural em empresas de capital misto. A CBRC desencadeou, em 2009, um plano de três anos para abrir aproximadamente 1.300 novas instituições financeiras rurais, incluindo cerca de 1 mil bancos rurais, até o fim de 2011. Em setembro de 2010, a CBRC anunciou que os bancos domésticos poderiam comprar 100% das cooperativas de crédito existentes, e investidores privados e estrangeiros poderiam comprar até 20%. Ao final de 2010, havia 349 bancos localizados em pequenas comunidades e cidades, 85 bancos comerciais rurais, 223 bancos cooperativos rurais, e 2.646 cooperativas de crédito rurais na China. De modo geral, as várias instituições financeiras rurais apenas atendem à população rural da China (Martin, 2012, p. 4, tradução nossa).¹⁷

3 EVOLUÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO APÓS AS REFORMAS

A reforma do sistema bancário chinês teve início em 1978, no contexto das reformas econômicas lançadas no governo Deng Xiaoping, as quais levaram a uma profunda transformação da estrutura econômica e social do país.¹⁸ Eventos importantes ao

16. Segundo Martin (2012), em 2009, em média, 18,5% das ações dos bancos comerciais das cidades eram de propriedade dos governos locais.

17. “Starting in 2004, the Chinese government began the process of transforming the rural credit cooperatives into joint-stock companies. The CBRC launched a three-year plan in 2009 to open nearly 1,300 new rural financial institutions, including over 1,000 rural banks, by the end of 2011. In September 2010, the CBRC announced that domestic banks could buy 100% of existing rural credit cooperatives, and private and foreign investors could purchase up to 20%. As of the end of 2010, there were 349 village and township banks, 85 rural commercial banks, 223 rural cooperative banks, and 2,646 rural credit cooperatives in China. By and large, the various rural financial institutions only provide services to China’s rural population”.

18. Deve-se apontar que, em 1980, a China tornou-se membro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

longo dessa trajetória, alguns de fato anteriores ao início das reformas, devem ser mencionados, entre os quais a criação do PBC.

O PBC foi criado em 1949. Paralelamente à sua criação,¹⁹ todos os bancos privados existentes foram nacionalizados, e o sistema bancário chinês, desde então, funcionou basicamente como um sistema no qual todas as funções eram exercidas por um único banco (*monoline*). Até 1983, o PBC desempenhou, ao mesmo tempo, funções de banco central, de banco de desenvolvimento e de banco comercial. Era, assim, o único banco comercial existente no país, controlando largamente a concessão de empréstimos e a captação de depósitos (Cintra, 2007; Allen *et al.*, 2012).

Apenas em 1983, o PBC deixou de exercer as funções de banco comercial e de desenvolvimento e passou a desempenhar, exclusivamente, as de banco central, as quais só foram efetivamente formalizadas em 1995 (Brillant, 2011).²⁰ Nesse momento, nos termos de Allen *et al.* (2012), foi constituído um sistema financeiro funcionando em dois níveis (*two-tier financial system*). Desde esta separação de funções, decisiva na reorganização do sistema bancário, o PBC passou a executar funções típicas de banco central, vale dizer, relacionadas à política monetária e cambial, de prestador de última instância, bem como de regulação e supervisão do sistema.²¹

Em 1979, foram retiradas do PBC as atividades comerciais e de desenvolvimento, as quais foram atribuídas, inicialmente, a três grandes bancos comerciais públicos: ABC,²² BOC²³ e CCB.²⁴ Alguns anos mais tarde, em 1984, o quarto grande banco comercial público foi estabelecido – o ICBC –,²⁵ constituindo, assim, os chamados *big four*.

Esses bancos concediam empréstimos de acordo com as metas de desenvolvimento estabelecidas pelo governo central e/ou por pressão de governos locais e das empresas estatais (Cintra, 2007). Originalmente, cada banco fornecia apoio financeiro a um determinado setor da economia, o que evitava a concorrência entre eles e os especializava em segmentos específicos (Brillant, 2011).

19. Resultado da fusão entre o Huabei Bank, o Beihai Bank e o Xibei Farmer Bank. Para uma apresentação do sistema financeiro chinês antes de 1949, ver Allen *et al.* (2012).

20. Ver também: <<http://www.pbc.gov.cn>>.

21. Efetivamente, em 2003, o PBC deixou de exercer as funções de regulador e supervisor do sistema, as quais passaram a ser desempenhadas pela CBRC.

22. Foi estabelecido em 1979, para realizar operações com o setor rural.

23. É o mais antigo e o mais internacionalizado dos *big four*. Criado em 1908, funcionou como banco central por algum tempo. Mais tarde, especializou-se em operações externas, funcionando como uma filial do PBC. Em 1979, foi “separado” do banco central, tornando-se autônomo (Dias, 2004; Allen *et al.*, 2012).

24. Também conhecido como People's Construction Bank of China (PCBC). Desde sua criação, em 1954, canalizou fundos para o setor de construção urbana, funcionando de forma articulada ao Ministério das Finanças. Em 1979, passou para o controle do Conselho de Estado, ganhando o mesmo *status* dos outros *big four*.

25. Instituído com o objetivo de exercer as atividades comerciais até então executadas pelo PBC. Tornou-se o principal financiador da economia urbana e o maior banco chinês (Dias, 2004; Allen *et al.*, 2012).

O papel crescentemente importante desempenhado pelos bancos deveu-se ao declínio progressivo da alocação de recursos do orçamento fiscal. Assim, os bancos tornaram-se, gradualmente, o principal canal por meio do qual os investimentos eram financiados, e a autoridade central exercia o planejamento (Dias, 2004). Adicionalmente, passaram a explorar outros segmentos, como o crédito ao consumidor e o financiamento a empresas não estatais (Pistor, 2009).

A partir dos anos 1980, a concorrência foi, gradualmente, introduzida no sistema financeiro chinês. Os bancos comerciais públicos passaram a conceder empréstimos fora do seu segmento de mercado tradicional. Ao mesmo tempo, foi permitida a entrada de capital externo no país: um pequeno número de bancos estrangeiros foi autorizado a operar nas zonas especiais de exportações (ZEEs), realizando transações limitadas ao comércio externo, não podendo operar em moeda local (Dias, 2004). Nas ZEEs foram constituídos, ainda, bancos regionais, com propriedade parcialmente detida pelos governos locais. Nos termos de Allen *et al.*:

Na maior parte dos anos 1980, o desenvolvimento do sistema financeiro pode ser caracterizado pelo crescimento acelerado dos intermediários financeiros além dos quatro grandes bancos (*big four*). Bancos regionais (parcialmente controlados pelos governos locais) foram formados nas zonas econômicas especiais, nas áreas costeiras; nas áreas rurais, uma rede de cooperativas de crédito rurais (...) foi estabelecida sob a supervisão do ABC, enquanto as cooperativas de crédito urbanas (UCCs), similares aos RCCs nas áreas urbanas, também foram criadas. Intermediários financeiros não bancários, como *trusts and investments corporations* (TICs, operando em serviços bancários e não bancários específicos com restrições para depósitos e empréstimos), emergiram e se proliferaram nesse período (Allen *et al.*, 2012, p. 6, tradução nossa).²⁶

Com o avanço das reformas, nos anos 1980, já era possível observar a existência de um sistema financeiro mais complexo, composto por diversas instituições financeiras, bancárias e não bancárias, incluindo cooperativas de crédito rural e urbanas, *trust and investment corporations*, (TICs), companhias financeiras, companhias de *leasing*, de seguros etc.

A velocidade das reformas foi reduzida entre o final da década de 1980 e o início da seguinte. Contudo, em janeiro de 1994, foi tomada uma medida crucial no sentido de maior abertura ao exterior, algo especialmente importante para a operação das empresas estrangeiras no país: a unificação das taxas de câmbio, com a eliminação do sistema dual.

26. "For most of the 1980s, the development of the financial system can be characterized by the fast growth of financial intermediaries outside of the 'Big Four' banks. Regional banks (partially owned by local governments) were formed in the Special Economic Zones in the coastal areas; in rural areas, a network of Rural Credit Cooperatives (...) was set up under the supervision of the ABC, while Urban Credit Cooperatives (UCCs), counterparts of the RCCs in the urban areas, were also founded. Non-bank financial intermediaries, such as the Trust and Investment Corporations (TICs; operating in selected banking and non-banking services with restrictions on both deposits and loans), emerged and proliferated in this period".

O ano de 1994 marcou, ainda, a criação dos bancos de desenvolvimento públicos – Agricultural Development Bank of China (ADBC), Export Import Bank of China (EIBC) e China Development Bank (CDB ou SCDB). O ADBC foi criado para financiar as reformas de desenvolvimento agrícola. O CDB, por sua vez, foi organizado para atuar no financiamento da infraestrutura (longo prazo) e de indústrias consideradas estratégicas. Esses dois bancos, de capital integralmente estatal, foram criados para substituir os bancos comerciais públicos (respectivamente, ABC e CCB) em seus respectivos nichos de atuação. Assim, os bancos comerciais experimentariam, a partir desse momento, uma mudança de trajetória. O EIBC, por sua vez, foi criado com a função de apoiar o comércio externo (financiamento de importação e exportação), substituindo o PBC (banco central) nessa atividade.

Conforme aponta Martin (2012), do ponto de vista das suas fontes de financiamento, os bancos de desenvolvimento públicos chineses operam a partir de aportes de capital governamental e/ou pela emissão de bônus (*bonds*), os quais são percebidos, pelos investidores, como detentores de garantia do Estado. Isso permite que tenham acesso a um financiamento relativamente mais barato e, consequentemente, capacidade de prover empréstimos a custos mais baixos. Nos termos do autor:

Porque os títulos são emitidos por um banco de desenvolvimento público, presume-se que eles sejam totalmente garantidos pelo governo chinês, com pouco ou nenhum risco de não pagamento. Isso permite que os bancos de desenvolvimento públicos tenham acesso a capital com custo reduzido (Martin, 2012, p. 16, tradução nossa).²⁷

A partir de 1994, foram criados os bancos comerciais de capital misto – *joint stock commercial banks* (Dias, 2004).²⁸ Já em 1995, o Plano Central de Crédito passou a ser aplicado aos quatro grandes bancos comerciais públicos (que o executaram até 1998), a quatro bancos comerciais de capital misto que haviam sido recentemente criados (Bocom,²⁹ Citic, HuaXia Bank e China Everbright Bank), bem como aos bancos de desenvolvimento públicos – também criados em 1994. A atuação dos outros bancos comerciais de capital misto passaria a ser guiada por indicadores de mercado, ao mesmo tempo em que teriam de observar regras prudenciais.

Dias (2004) faz observações pertinentes a esse respeito, apontando uma progressiva divisão de tarefas no âmbito do sistema bancário chinês.

A separação da política de crédito, inserida no Plano Central de Crédito, da política de crédito considerada na óptica comercial, tornou-se uma das características fundamentais desta fase (...). Para o efeito, criaram-se três novos bancos por onde

27. "Because the bonds are issued by a policy bank, they are presumed to be backed by the full faith and credit of the Chinese government, with little or no risk of non-payment. This allows the policy banks to raise capital at a reduced cost".

28. Ver tabela 1.

29. Posteriormente, passou a ser considerado um dos cinco grandes bancos comerciais públicos (*big five*), grupo anteriormente composto por quatro instituições (*big four*).

passaram a ser canalizadas as políticas de concessão de crédito definidas no Plano (...). A ideia principal por detrás da criação destes três bancos era a de canalizar os fluxos da política de crédito (destinados ao financiamento dos custos operacionais das SOE) através destas novas instituições. O “*funding*” para a cobertura destas políticas creditícias era feito pelo banco central, o MOF (Ministry of Finance) e emissões de obrigações destinadas ao público (Dias, 2004, p. 76-77).

Dias (2004) aponta, ainda, que a criação dos três bancos de desenvolvimento públicos, em 1994, bem como a publicação da Lei Bancária, teve como objetivo facilitar a transformação gradual dos (então) quatro bancos comerciais públicos (*big four*) em empresas abertas. A Lei Bancária, que entrou em vigor em 1995, apontou algumas reformas a serem implementadas: *i*) converter os bancos comerciais públicos especializados (*big four*) em bancos com maior autonomia para a realização das suas atividades, tornando-os responsáveis pelos seus resultados; *ii*) introduzir regulamentações prudenciais em consonância com os padrões internacionais;³⁰ e *iii*) proteger os depositantes.

Outro ponto importante desta lei diz respeito ao ingresso de capital privado no setor.³¹ Desde 1987, foram criados vários bancos comerciais na China, mas só o China Minsheng Banking, um banco comercial de capital misto, criado em 1996, foi oficialmente reconhecido como banco privado, sendo, então, cerca de 85% de seu capital detidos por empresas privadas (Dias, 2004).

Em 1994, foi regulamentado o investimento externo no setor financeiro. Assim, foram definidas regras para o estabelecimento de bancos estrangeiros na China: era necessário ter presença prévia no país (sob a forma de escritório de representação), ter um tamanho mínimo em termos de volume de ativos, bem como ser avaliado como uma instituição financeiramente saudável. A partir desse momento, o governo passou a permitir que bancos estrangeiros efetuassem operações em moeda estrangeira com pessoas físicas, com empresas estrangeiras e com empresas chinesas estabelecidas no exterior, dentro e fora da China. Contudo, ao final dos anos 1990, a participação desses bancos e dessas operações era ainda bastante pequena.

No final da década de 1990 – mais precisamente em 1998, na esteira da crise da Ásia, que atingiu o sistema financeiro de várias das economias da região – as preocupações se voltaram para a qualidade da carteira de crédito dos grandes bancos comerciais públicos, que foram capitalizados num valor aproximado de US\$ 32,5 bilhões, o que corresponderia a cerca de 3% do produto interno bruto (PIB) chinês à época. A operação foi feita com emissão de títulos do Tesouro (Dias, 2004; Brillant, 2011; Allen *et al.*, 2012).

30. Vale observar que em 1996, o banco central chinês tornou-se membro do Bank for International Settlements (BIS).

31. Os bancos privados existentes na China quando da revolução comunista foram nacionalizados, reestruturados e fundidos com o PBC.

Entre 1999 e 2000, uma segunda rodada de capitalizações, mais importante, teve início, agora em novo formato.³² Baseando-se no modelo americano de criação das companhias gestoras de ativos (*asset management companies* – AMCs), o governo chinês criou quatro companhias – Huarong, Cinda, Great Wall e China Orient –, uma para cada um dos quatro bancos comerciais públicos.³³ Estas companhias compravam os NPLs dos bancos, tendo como propósito sua gestão (isto é, buscavam recuperar os ativos e/ou sua posterior venda). Nessa operação de “limpeza de balanços”, os bancos receberam, pelo valor de face, o equivalente aos títulos emitidos pelas companhias de ativos, implicitamente garantidas pelo Estado (Dias, 2004; Cintra, 2007). Foram transferidos ativos num montante de aproximadamente US\$ 170 bilhões, o que corresponderia a cerca de 20% do total de crédito dos *big four* (Dias, 2004; Cintra, 2007).³⁴

De fato, as sucessivas rodadas de capitalização operadas pelo Estado prepararam os *big four* para a abertura de capital – o que aconteceu a partir de meados dos anos 2000 (Martin, 2012). Em 2005, o CCB abriu seu capital e captou US\$ 9,23 bilhões. Em 2006, o BOC captou US\$ 11,2 bilhões, e em outubro de 2006, o ICBC realizou a sua oferta pública inicial de ações, no valor de US\$ 19,1 bilhões (Cintra, 2007). O ABC, por sua vez, abriu seu capital em 2010, numa operação de US\$ 22,1 bilhões (CBRC, 2010).

Um elemento central para explicar todo esse movimento é apontado por Cintra (2007), para quem o conjunto de transformações anteriormente arrolado foi condicionado, em larga medida, pelo acordo Estados Unidos-China, celebrado em 1999, sinalizando a adesão chinesa às regras da Organização Mundial de Comércio (OMC). Para o ingresso na OMC, que ocorreu em 2001, o governo acelerou as reformas do sistema financeiro, a fim de prepará-lo para concorrer com os bancos estrangeiros que poderiam entrar no mercado doméstico. Até então, a participação dos bancos estrangeiros no sistema chinês era pequena – e de fato permanece pequena, ainda que se deva atentar para as múltiplas formas em que aparece. A partir desse momento, contudo, alguns dos principais atores internacionais começaram a se posicionar nesse novo mercado – em muitos casos, adquirindo participação em instituições já existentes – aguardando a remoção às barreiras para operações em moeda chinesa, que ocorreu em 2006.

32. De acordo com Martin (2012), a operação de “limpeza” inicial teria transferido apenas metade dos ativos problemáticos (*non performing loans* - NPL) detidos pelos quatro bancos.

33. Foi criada, ainda, uma AMC centralizada, para gerir o estoque de créditos inadimplentes dos bancos menores.

34. Na avaliação de Martin (2012), a gestão dos créditos problemáticos por parte das AMCs não foi bem-sucedida, pois a taxa de recuperação foi inferior à esperada. O autor vai mais longe ao apontar que, numa operação financeira “triangular”, os ativos de má qualidade dos bancos teriam voltado a estes. A engenharia que permitiu esse retorno foi a compra de títulos emitidos pelas AMCs por parte dos bancos que os geraram. Assim, de alguma forma, estes ativos voltaram para os balanços dos bancos, via operação de compra de *bonds* das AMCs. Nesse sentido, uma grande quantidade de ativos problemáticos permaneceria no sistema, não tendo sido o problema efetivamente solucionado.

Como já apontado, foi criada em 2003 a CBRC, na sequência da crise dos créditos de liquidação duvidosa e da capitalização dos *big four* (Brillant, 2011). Desde então, é a instituição responsável pela regulamentação e supervisão das instituições bancárias chinesas, bem como sobre os bancos estrangeiros que atuam na China.³⁵ Vale observar, dessa forma, que, desde 2003, estas funções não são mais exercidas pelo banco central chinês, mas por uma instituição específica destinada a esse fim.

Cintra (2007) aponta que, até meados dos anos 2000, o aprofundamento das reformas e a abertura da economia chinesa moldaram um sistema bancário cuja propriedade e controle era, ainda, majoritariamente estatal. De fato, pode-se afirmar que, apesar de uma redução da participação do Estado neste sistema nos últimos anos, ele permanece, predominantemente, sob o controle do Estado.³⁶ Entretanto, ainda que predominem a propriedade e a gestão pública, o sistema foi redesenhado com as reformas, e a atuação bancária, sob critérios exclusivamente políticos, ficou mais concentrada nos bancos de desenvolvimento públicos. Entre esses, o CDB, o qual, mais recentemente, vem se reorganizando no sentido de transformar-se em um banco com atuação de amplo espectro e critérios de governança mais próximos aos do mercado. Nesse sentido, aponta o Relatório Anual da China Regulation Banking:

O CDB melhorou de forma significativa seus mecanismos de governança corporativa e desenvolveu um sistema de gerenciamento de risco abrangente para seus empréstimos de médio e longo prazo. Na sequência dessas transformações, o CDB pretende crescer e transformar-se num grupo bancário engajado em investimento direto, negociações com títulos, serviços de *leasing*, atividades locais e operações internacionais (CRBC, 2010, p. 32, tradução nossa).³⁷

Os cinco grandes bancos comerciais públicos (detentores de cerca de 49,2% dos ativos do sistema em 2010) foram capitalizados, reorientados e, a partir de 2005, transformaram-se em empresas de capital aberto,³⁸ apontando para uma atuação e uma governança que se tornaram mais complexas, orientadas, também, por critérios microeconômicos e adequadas às normas regulatórias –, lembrando que, para quatro dos cinco grandes bancos públicos, o Estado detém mais de 50% do capital. Assim, é importante observar que o controle acionário sobre estes bancos – e, portanto, dada sua importância, sobre o sistema financeiro chinês – permaneceu com o Estado.

35. Ver: <<http://www.cbrc.gov.cn>>.

36. Ver tabela 4 para a evolução da participação estatal nos cinco grandes bancos comerciais públicos, de 2007 a 2011.

37. "The CDB further improved its corporate governance mechanisms and developed a comprehensive risk management system for its mid-to-long term loan businesses. Following the transformation, the CDB intends to grow into a banking group engaging in direct investments, securities business, leasing services, local branching activities and overseas operations".

38. As ações negociáveis desses bancos, tipicamente apenas uma fração do total do capital, são transacionadas nos dois mercados acionários da China – Xangai e Shenzhen – para fundos de investimentos chineses, investidores institucionais estrangeiros qualificados e investidores privados chineses, e na Bolsa de Hong Kong (Hong Kong Stock Exchange) para investidores estrangeiros (Martin, 2012, p. 3).

O processo de abertura de capital dos grandes bancos comerciais públicos, encerrou-se, em 2010, com o ABC, o que representou um movimento no sentido de adequação a regras e padrões internacionais de governança. O Relatório Anual da autoridade de regulação e supervisão faz as seguintes considerações quanto a este processo.

Em julho de 2010, o ABC foi bem-sucedido no (...) mercado de capitais, captando US\$ 22,1 bilhões. Naquele momento, todos os cinco grandes bancos comerciais chineses tinham se tornado empresas abertas. Por meio dessa alteração na estrutura de capital, melhorias notáveis foram observadas na governança corporativa, nas estratégias de desenvolvimento, na gestão e no desempenho do ABC. Enquanto isso, o banco continuou a reforçar seu papel em prover financiamento de qualidade para a área rural e para a agricultura (CRBC, 2010, p. 32, tradução nossa).³⁹

É interessante observar as reflexões de Martin (2012), em já mencionado relatório para o Congresso dos Estados Unidos, quanto à abertura de capital dos bancos comerciais e seu significado. O autor destaca, de um lado, que o Estado é ativo na indicação dos executivos principais destes bancos; de outro, que os bancos vêm apresentando uma gestão mais “dinâmica”, isto é, mais próxima das práticas inovadoras de mercado.

O objetivo de abrir o capital dos bancos comerciais de propriedade estatal foi criar espaço e incentivos para que os executivos de cada banco passassem a operá-los como se fossem bancos que visam ao lucro, com menos interferência do governo central da China. Cada um dos bancos capitalizados tem um conselho de administração e um grupo de executivos principais que são em geral designados, de alguma forma, pelo governo central. Os resultados até o presente são mistos, mas os bancos comerciais que foram ao mercado de capitais estão entre as instituições financeiras mais dinâmicas e inovadoras da China. Em função dos seus tamanhos, estes bancos continuam a dominar o setor bancário chinês (Martin, 2012, p. 3-4, tradução nossa).⁴⁰

Outra fonte de problemas para o setor financeiro chinês, de acordo com Martin (2012), poderia advir da combinação de sua ampla utilização no pós-crise (a partir de 2008), no âmbito dos programas de estímulo à economia. De fato, a inovação financeira criada nesse contexto foi a plataforma de financiamento dos governos locais (*local funding government platform*), que envolveu a constituição de entidades específicas (*local investment companies* – LICs) com a finalidade de

39. "In July 2010, the ABC was successfully listed on the (...) share markets, raising USD 22.1 billion. By then, all five large commercial banks in China have gone public. Through the joint stock reform, notable improvement was witnessed in corporate governance, development strategies, management and business performance of the ABC. Meanwhile, the bank continued to enhance its role in providing quality rural and agricultural finance".

40. "The intent of equitizing the state-owned commercial banks was to create the space and the incentives for the officers of each bank to operate it as a for-profit commercial bank with less interference from China's central government. Each of the equitized banks has a board of directors and senior officers, who are generally appointed in some fashion by the central government. Results to date have been mixed, but the equitized commercial banks are among the most dynamic and innovative financial institutions in China. Because of their size, the five equitized commercial banks continue to dominate China's banking sector".

financiar projetos locais – por meio de acesso a financiamentos bancários ou emissão de títulos – no contexto de um esforço nacional coordenado para fazer frente à crise. Nos termos de Martin (2012):

Para compensar o declínio agudo na demanda global e a resultante desaceleração no crescimento da China, o governo chinês anunciou em novembro de 2008 um programa de estímulo de dois anos (...) US\$ 629 bilhões (...) desenhado para melhorar o crescimento geral da economia, investir na infraestrutura nacional e estimular a demanda de consumo doméstica. De acordo com o plano de estímulo (...) US\$ 188 bilhões (...) dos recursos seriam providos pelo governo central; governos locais seriam responsáveis por (...) US\$ 440 bilhões (...). Para os governos locais, financiar 70% do programa de estímulos seria um desafio importante (...).

A CRBC determinou que 14% do novo crédito contratado na China em 2009 fossem via plataforma de financiamento dos governos locais (...) e parece que tantos os bancos comerciais das cidades quanto os bancos “privados” foram particularmente ativos em prover crédito para as plataformas de financiamento dos governos locais (Martin, 2012, p. 31-32, tradução nossa).⁴¹

Por sua vez, em 2009, a autoridade local de regulação e supervisão (CBRC) requereu uma revisão da qualidade dos créditos concedidos às plataformas de financiamento dos governos locais e determinou que fossem reestruturados, se necessário. Adicionalmente, realizou um “teste de *stress*” para determinar se poderiam resistir a um declínio importante no preço dos ativos. O resultado obtido, diante de um cenário de queda de 30% nos preços dos ativos, foi que, em geral, os bancos sobreviveriam (Martin, 2012, p. 34).⁴²

4 INTERNACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO CHINÊS

No âmbito das negociações para o acesso na OMC, que ocorreu em 2001, a China concordou com uma abertura gradual do seu sistema financeiro ao capital externo. De acordo com Pistor (2009), o processo de “limpeza” de créditos problemáticos dos bancos comerciais públicos, via criação das AMCs, em 2001, foi o primeiro passo no caminho da “internacionalização controlada” do sistema bancário chinês. Para a autora, não tendo sido capazes de vender os ativos no mercado de capitais chinês, as AMCs foram buscar investidores estratégicos externos. Nesse contexto, a China

41. “To offset the sharp decline in global demand and the resulting slowdown in China’s growth, the Chinese government announced in November 2008 a two-year, (...) \$629 billion (...) stimulus program designed to improve overall economic growth, invest in the nation’s infrastructure, and stimulate domestic consumer demand. According to the stimulus plan (...). \$188 billion (...) of the funding would be provided by the central government; local governments would be responsible for (...) \$440 billion (...) For the local governments, funding 70% of the stimulus program was a serious challenge (...). The CBRC determined that 14% of new credit issued in China in 2009 was to local government funding platforms (...) it appears that city commercial banks and ‘private’ banks were particularly active in providing credit to local government funding platforms”.

42. Em 2011, foi conduzido novo “teste de *stress*” pela CBRC. Desta vez, o cenário foi ainda mais severo: queda de 50% a 60% no valor dos ativos. No final de 2012, os resultados não tinham sido divulgados (Martin, 2012).

Huarong, uma das companhias gestoras de ativos, vendeu uma fatia expressiva do seu portfólio de créditos problemáticos para um consórcio internacional liderado pelo Morgan Stanley e outra fração dessa carteira para o Goldman Sachs.⁴³ Para Pistor (2009, p. 5), essa operação pode ser considerada como o ponto inicial de uma série de transações estrategicamente construídas de modo a estabelecer conexões mais estreitas entre a China e instituições financeiras internacionais expressivas.

O segundo passo, conforme Pistor (2009), teria sido a aquisição de participações minoritárias, por parte de bancos ocidentais, no capital de três bancos comerciais públicos, em 2005-2006. “CCB, BOC e ICBC, cada um destes negociou uma participação acionária com investidores estrangeiros estratégicos antes de oferecer ações para o público e abrir o capital na Bolsa de Valores de Hong Kong” (Pistor, 2009, p. 5, tradução nossa).⁴⁴

A tabela 6 detalha as instituições que adquiriram o capital, bem como a participação que obtiveram. Para Pistor (2009), teriam sido duas as principais motivações, por parte dos chineses, para realizar esse movimento. A primeira estaria vinculada à necessidade de garantir o sucesso da abertura de capital dos seus grandes bancos no mercado internacional, o que pressupunha negociar previamente com investidores.⁴⁵

TABELA 6
Participação estrangeira adquirida no BOC, no CCB e no ICBC (2005-2006)

Banco	Investidor externo	Participação (%)
BOC	Royal Bank of Scotland (RBS)	8,25
	Union des Banques Suisses (UBS)	1,33
	Temasek (Fullerton Fin)	4,13
CCB	Bank of America	8,19
	Temasek (Fullerton Fin)	5,65
ICBC	Goldman Sachs	4,19
	Allianz	1,9
	American Express	0,4

Fonte: Pistor (2009).

A segunda motivação para esse movimento, por sua vez, estaria ligada à necessidade de promover transformações no sistema doméstico que levassem a um aumento da competitividade interna e externa, a partir de um processo de aprendizagem obtido pela associação com o capital externo. Por isso, o ingresso desse capital foi trabalhado de modo a permitir a formação de um vínculo mais

43. Que depois se tornou acionista importante do ICBC. Contudo, o Goldman Sachs começou a vender ações do ICBC em 2012, tendo continuado em 2013 – quando encerrou sua participação.

44. “CCB, BOC and ICBC each negotiated a private placement of shares with strategic foreign investors prior to offering their shares to the public and listing the companies on the Hong Kong Stock Exchange”.

45. O sucesso da operação significaria a venda das ações no volume e pelo preço desejado.

duradouro. Nesse sentido, o acordo de compra foi feito com o compromisso, por parte dos investidores externos, de não venderem sua posição por um determinado período – a trava seria de cerca de três anos.⁴⁶ Para fazê-lo, teriam que obter o consentimento dos controladores. O modelo comportava, ainda, uma opção para que os investidores aumentassem sua parcela de ações (até 19,9% do capital), ao final do período de travamento. Adicionalmente, o modelo previa que investidores que detivessem acima de um percentual mínimo de ações (cerca de 2,3% do total) teriam o direito de indicar diretores para o conselho da instituição (Pistor, 2009). Enfim, tratou-se da constituição de parcerias estratégicas.⁴⁷

Aponte-se, ainda, que em 2005 o Bocom recebeu um aporte expressivo de capital externo. Mais especificamente, o banco britânico HSBC adquiriu 19,9% do capital do Bocom (Pistor, 2009).

Em 2006, foi promulgado o Decreto *Regulations of the People's Republic of China on Administration of Foreign-Funded Banks*, que estabeleceu a política geral para a operação dos bancos estrangeiros na China. Esta legislação estabeleceu uma diferença entre subsidiárias⁴⁸ e filiais de bancos estrangeiros. Ambas estariam aptas a prover quase o mesmo leque de serviços financeiros, mas estariam sujeitas a diferentes requerimentos mínimos de capital – no primeiro caso, significativamente superior ao segundo. No caso das subsidiárias locais (*wholly foreign-funded banks*) que desejam operar em moeda chinesa (renminbi), a regulação requer que estejam em operação na China por não menos de três anos e que tenham sido rentáveis por pelo menos dois.

Ao todo, 130 instituições estrangeiras atuavam na China em 2010, sendo quarenta como subsidiárias. Estas controlavam 87% do total de ativos detidos por instituições estrangeiras na China, em 2010. O quadro 2 apresenta o nome da instituição e o país de origem.

46. Tanto o RBS quanto o UBS, que adquiriram participação no Bank of China, venderam-nas sob a pressão da crise financeira recente, que forçou uma recapitalização daqueles. O mesmo aconteceu com o Bank of America em relação a sua posição no CCB. De fato, após uma sequência de operações de venda, este teria ficado com cerca de 1% do CCB. Movimento semelhante foi observado no Goldman Sachs, relativamente a sua participação no ICBC, que se encerrou em 2013 – após uma sequência de vendas que teve início em 2012. Estes acontecimentos levaram o governo chinês a anunciar que os novos parceiros estratégicos teriam que concordar com uma “quarentena” maior, a saber, de quatro anos. Este movimento, por sua vez, aponta o quão importante seriam essas parcerias duradouras do ponto de vista dos chineses.

47. Ver Pistor (2009) para uma discussão acerca dos resultados dessa estratégia do ponto de vista da rentabilidade dos bancos, dos impactos sobre o setor real da economia, entre outros aspectos.

48. A CBRC tem incentivado bancos estrangeiros que possuem compromissos de longo prazo com a China a assumirem a forma jurídica de subsidiária, isto é, uma instituição incorporada localmente (*locally incorporated*). O regulador entende que essa política é benéfica por evitar o risco de contágio das operações que os bancos estrangeiros fazem no exterior. A incorporação local tornou-se a forma predominante pela qual os bancos estrangeiros que buscam expandir suas operações na China se estabelecem.

QUADRO 2**As quarenta instituições estrangeiras estabelecidas na China (2010)**

	Instituição	Origem
1	Allied Commercial Bank	Filipinas
2	Australia and New Zealand Banking Group	Austrália
3	Bangkok Bank (China) Company Limited	Tailândia
4	Bank International Ningbo	China
5	Bank of East Asia (China) Limited	Hong Kong
6	Bank of Montreal (China) Company Limited	Canadá
7	Bank of Tokyo - Mitsubishi UFJ (China) Limited	Japão
8	BNP Paribas (China) Limited	França
9	Chinese Mercantile Bank	China
10	Citybank (China) Company Limited	Estados Unidos
11	Citic Ka Wah Bank (China) Limited	Hong Kong
12	Concord Bank	Estados Unidos
13	Crédit Agricole CIB (China) Limited	França
14	Dah Sing Bank (China) Limited	Hong Kong
15	DBS Bank (China) Limited	Cingapura
16	Deutsche Bank (China) Company Limited	Alemanha
17	East West Bank (China) Limited	Estados Unidos
18	First Sino Bank	China
19	GE Capital Finance (China) Company Limited	Estados Unidos
20	Hana Bank (China) Company Limited	Coreia do Sul
21	Hang Seng Bank (China) Limited	Hong Kong
22	HSBC Bank (China) Company Limited	Reino Unido
23	Industrial Bank of Korea (China) Limited	Coreia do Sul
24	JPMorgan Chase Bank (China) Company Limited	Estados Unidos
25	KEB Bank (China) Company Limited	Coreia do Sul
26	Metrobank (China) Limited	Reino Unido
27	Mizuho Corporate Bank (China) Limited	Japão
28	Morgan Stanley Bank International (China) Limited	Estados Unidos
29	Nanyang Commercial Bank (China) Limited	Hong Kong
30	OCBC Bank (China) Limited	Cingapura
31	Royal Bank of Scotland (China) Company Limited	Escócia
32	Shinhan Bank (China) Limited	Coreia do Sul
33	Societe Generale (China) Limited	França
34	Standard Chartered Bank (China) Limited	Índia
35	Sumitomo Mitsui Banking Corporation (China) Limited	Japão
36	United Overseas Bank (China) Limited	Cingapura

(Continua)

(Continuação)

	Instituição	Origem
37	Wing Hang Bank (China) Limited	Hong Kong
38	Woori Bank (China) Limited	Coreia do Sul
39	Xiamen International Bank	China
40	Zhengxin Bank Company Limited	China

Fonte: PwC (2011).

O sistema conta, ainda, com noventa filiais de bancos estrangeiros, provenientes de 25 países (CBRC, 2010). Efetivamente, a participação direta das instituições estrangeiras no total de ativos do sistema bancário chinês se manteve baixa e estável nos últimos sete anos – de 2004 a 2010.⁴⁹ Era de 1,84% em 2004, atingiu o pico em 2007 (2,38%), voltando, em 2010, para patamar semelhante ao do início da série: 1,83%. Assim, não se pode afirmar que a legislação de 2006 tenha contribuído, até o momento, para efetivamente aumentar a importância do capital estrangeiro no sistema bancário chinês.

De toda forma, houve crescimento de 29,13% no volume dos ativos detidos por instituições estrangeiras na China, de 2009 para 2010, bem como um aumento na capilaridade dessas instituições (CBRC, 2010; PwC, 2011).⁵⁰ Ademais, a presença de bancos estrangeiros tornou-se mais disseminada, geograficamente, no país. Também se observa um movimento de aproximação dos bancos estrangeiros das áreas exportadoras (CBRC, 2010).

De fato, desde 2006, a participação estrangeira⁵¹ no sistema bancário chinês cresceu em volume de ativos, bem como em número de instituições participantes, mas, relativamente ao total do sistema, é bastante modesta e mantém-se estável.

De acordo com PwC (2011), poder-se-ia analisar a presença estrangeira no sistema bancário chinês a partir dos distintos posicionamentos das instituições nesse mercado. No primeiro grupo, o segmento varejista, o destaque estaria com seis bancos, entre os quais chamam atenção os britânicos HSBC e Standard Chartered Bank, e o Bank of East Asia, de Hong Kong.

Um segundo grupo seria formado por aqueles bancos com presença importante no mercado de atacado (operações com grandes empresas) e no segmento de bancos de investimento (emissão de ações e títulos, operações de fusões e aquisições). Neste grupo, o destaque estaria com importantes participantes

49. Período para o qual há dados disponíveis.

50. Incluindo sedes, agências e escritórios. Eram 188 unidades em 2004, passando para 360 em 2010.

51. Participação sob a forma explícita de subsidiárias ou de filiais de bancos estrangeiros. Deve-se observar, contudo, que há presença de capital estrangeiro em outras instituições bancárias, nas quais o controle é majoritariamente chinês, como já apontado.

de origem norte-americana e europeia.⁵² Um terceiro grupo seria composto majoritariamente por bancos oriundos de países asiáticos, com fortes vínculos econômicos e culturais com a China. Neste conjunto estariam bancos japoneses e coreanos, bem como de Hong Kong. Efetivamente, de acordo com PwC (2011), no segmento de banco de atacado, entre os dez mais importantes, cinco são asiáticos – Bank of East Asia, DBS Bank, Mizuho Corporate Bank, Bank of Tokyo e Hang Seng Bank.

Um quarto grupo seria composto por bancos que têm por objetivo atuar em nichos de mercado bem específicos, tais como gestão de fortunas (*private banking*), câmbio e comércio exterior. No segmento de *private banking*, a liderança seria exercida pelo suíço UBS (PwC, 2011). Um último (o quinto) grupo seria composto por bancos de menor porte, que seguiram seus clientes em sua “rota para a China” e desempenham papel importante para estes.

De fato, no que tange à presença do capital externo no sistema bancário chinês, o que se observou até o presente, do ponto de vista da China, foi a preferência por uma forma de absorção indireta, via participação minoritária nos grandes bancos chineses – conforme apontam os dados da tabela 6. Grandes bancos norte-americanos,⁵³ europeus e asiáticos se inseriram dessa forma no sistema bancário chinês, detendo participação acionária e, supostamente, algum grau de influência na gestão dos bancos cujo controle é, majoritariamente, do Estado. Contudo, a recente crise financeira, tal como já apontado, forçou a venda da participação acionária de algumas dessas instituições, que precisavam reforçar sua base de capital. Esse movimento evidencia, mais uma vez, a elevada volatilidade do capital externo, bem como o acerto da posição cautelosa do governo chinês na condução das reformas e da abertura do setor.

Assim, o que as evidências sugerem é que o capital externo se estabeleceu de maneira mais expressiva no sistema bancário chinês de forma indireta, articulado ao capital e ao Estado chinês e sob o controle deste. O objetivo era estabelecer laços mais duradouros – objetivo que, em boa medida, não foi cumprido, dada a necessidade de bancos internacionais aumentarem sua base de capital depois da crise, o que acabou forçando a venda de parcelas importantes das participações adquiridas. Nessa dimensão, o capital externo contribuiu para a reestruturação e o crescimento das instituições bancárias chinesas, ao mesmo tempo em que constituiria uma via

52. Os três bancos mais bem-sucedidos nos segmentos de empréstimos para grandes empresas e financiamento de projetos seriam, em ordem decrescente, os britânicos HSBC, Standard Chartered Bank e o norte-americano Citibank (PwC, 2011). No segmento de bancos de investimento, os destaques seriam os norte-americanos Goldman Sachs, Morgan Stanley e JP Morgan Chase.

53. Em 2011, oito bancos norte-americanos operavam na China. Destes, dois o faziam sob a forma de subsidiárias locais (Citibank e JP Morgan Chase). Os outros seis se estabeleceram como filiais: Bank of America, Bank of New York Mellon, Bank of the Orient, East West Bancorp, Northern Trust e Wells Fargo (Martin, 2012, p. 14). Vale mencionar ainda a presença da GE Capital Finance, também estabelecida localmente como companhia financeira.

importante de acesso às operações mais “inovadoras” executadas pelos grandes participantes do mercado. Por sua vez, do ponto de vista do capital externo, essa estratégia de entrada significava uma forma mais garantida de ingresso na economia chinesa e uma trajetória mais simples de aprendizado sobre o mercado local.

Outro aspecto da internacionalização bancária a ser analisado é o movimento de extroversão do capital bancário chinês. Como referência para essa discussão, é preciso ter presente a dimensão dos bancos chineses no cenário global, isto é, se eles, de fato, são grandes quando comparados em âmbito internacional. Conforme a tabela 7, o ICBC é o quinto maior banco do mundo em volume de ativos.⁵⁴ Acima deste estariam três europeus (em ordem decrescente: Deutsche Bank, HSBC e BNP Paribas) e um banco japonês (Mitsubishi). Os outros três grandes bancos comerciais da China (CCB, BOC e ABC) estão, respectivamente, na 12^a, 13^a e 15^a posição do *ranking*. Pode-se observar, assim, que os grandes bancos chineses são, de fato, instituições expressivas, pelo seu porte, não só em termos nacionais mas também quando comparadas com os grandes atores mundiais.⁵⁵

TABELA 7

Os quarenta maiores bancos do mundo em volume de ativos (junho de 2012)
(Em US\$ milhões)

Posição	Banco	País	Ativos
1	Deutsche Bank	Alemanha	2.800.132,87
2	Mitsubishi UFJ Financial Group	Japão	2.664.170,61
3	HSBC Holdings	Reino Unido	2.555.579,00
4	BNP Paribas	França	2.542.879,67
5	ICBC	China	2.456.294,82
6	Credit Agricole	França	2.431.931,63
7	Barclays	Reino Unido	2.417.369,09
8	RBS	Reino Unido	2.329.767,07
9	JP Morgan Chase & Co	Estados Unidos	2.265.792,00
10	Bank of America	Estados Unidos	2.136.577,91
11	Mizuho Financial Group	Japão	2.012.909,32
12	China Construction Bank Corporation	China	1.949.219,00
13	BOC	China	1.877.520,04
14	Citigroup	Estados Unidos	1.873.878,00
15	ABC	China	1.853.318,89

(Continua)

54. Seria o terceiro, se o indicador fosse capital nível 1.

55. Este grupo dos quinze maiores bancos, no qual estão quatro chineses, é composto ainda por seis bancos europeus (sendo três do Reino Unido, dois da França e um da Alemanha), dois japoneses e três norte-americanos. O grupo dos vinte maiores inclui outros quatro bancos europeus e um japonês. O Bocom chinês, por fim, aparece como o 37^a no *ranking*.

(Continuação)

Posição	Banco	País	Ativos
16	Sumitomo Mitsui Financial Group	Japão	1.741.213,29
17	Banco Santander	Espanha	1.619.349,49
18	Societe Generale	França	1.528.577,23
19	UBS	Suíça	1.508.302,69
20	Lloyds Banking Group	Reino Unido	1.500.561,17
21	Groupe BPCE	França	1.472.969,29
22	Wells Fargo & Co	Estados Unidos	1.313.867,00
23	ING Bank	Holanda	1.243.651,39
24	UniCredit	Itália	1.199.146,41
25	Credit Suisse Group	Suíça	1.115.065,36
26	Rabobank Group	Holanda	946.701,34
27	Nordea Group	Suécia	926.696,36
28	Goldman Sachs	Estados Unidos	923.718,00
29	Norinchukin Bank	Japão	879.645,58
30	Commerzbank	Alemanha	856.255,50
31	Intesa Sanpaolo	Itália	827.088,50
32	Credit Mutuel	França	782.933,71
33	BBVA	Espanha	773.348,50
34	Royal Bank of Canada	Canadá	754.948,28
35	Morgan Stanley	Estados Unidos	749.898,00
36	National Australia Bank	Austrália	737.249,72
37	Bocom	China	731.828,31
38	Commonwealth Bank Group	Austrália	717.256,74
39	Toronto Dominion Bank	Canadá	689.324,09
40	Westpac Banking Corporation	Austrália	655.550,01

Fonte: Disponível em: <www.thebanker.com>. Acesso em: 2012.

A situação é bastante distinta, contudo, no que diz respeito à atuação internacional dos grandes bancos chineses. No *ranking* de 2011 das cinquenta maiores transnacionais financeiras divulgado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), segundo a edição de 2012 do World Investment Report (WIR), aparece apenas uma instituição chinesa – o BOC –, em 47º lugar, conforme pode ser observado na tabela 8. Em 2010, por sua vez, nem este banco, nem nenhuma outra instituição chinesa figurava no *ranking*.

Assim, se de um lado fica evidente que os bancos chineses constituem, efetivamente, gigantescas massas de capital em operação, destacando-se por seu porte mesmo quando comparados internacionalmente – especialmente os *big four* –, por outro lado, chama atenção o grau relativamente baixo de internacionalização

dessas organizações. Essa evidência aponta para a importância efetiva do enorme e altamente expansivo mercado local para os bancos chineses. De fato, pelo menos até o presente, é a atuação doméstica que os coloca entre as maiores instituições mundiais.

TABELA 8

As cinquenta maiores corporações transnacionais (*transnational corporations* – TNCs) em volume de ativos (2010-2011)

(Em US\$ milhões)

2011	2010	TNC	País de origem	Total de ativos
1	4	Allianz SE	Alemanha	832.726
2	1	Citigroup Inc	Estados Unidos	1.873.878
3	2	BNP Paribas	França	2.551.230
4	6	UBS AG	Suíça	1.517.657
5	3	HSBC Holdings PLC	Reino Unido	2.555.579
6	7	Assicurazioni Generali Spa	Itália	549.191
7	5	Societe Generale	França	1.533.597
8	8	Deutsche Bank AG	Alemanha	2.809.328
9	9	UniCredit spa	Itália	1.203.084
10	10	AXA S.A.	França	947.757
11	25	Zurich Insurance Group Ltd	Suíça	385.870
12	11	Credit Suisse Group Ltd	Suíça	1.121.981
13	21	Standard Chartered PLC	Reino Unido	599.070
14	19	Munich Reinsurance Company	Alemanha	321.396
15	14	Swiss Reinsurance Company	Suíça	225.899
16	12	Credit Agricole SA	França	2.237.500
17	15	ING Groep NV	Holanda	1.660.629
18	17	Morgan Stanley	Estados Unidos	749.898
19	13	Banco Santander SA	Espanha	1.624.667
20	30	Mitsubishi UFJ Financial Group	Japão	2.659.476
21	22	Nomura Holdings Inc	Japão	433.773
22	18	The Bank of Nova Scotia	Canadá	579.165
23	24	KBC Groupe S.A.	Bélgica	370.468
24	16	Dexia	Bélgica	535.824
25	23	The Royal Bank of Canada	Canadá	756.811
26	31	The Goldman Sachs Group Inc	Estados Unidos	923.225
27	38	BBV Argentario SA	Espanha	775.888
28	33	Skandinaviska Enskilda Banken AB	Suécia	344.646
29	28	Old Mutual PLC	Reino Unido	252.362
30	26	Barclays PLC	Reino Unido	2.429.876
31	36	Aviva PLC	Reino Unido	485.463

(Continua)

(Continuação)

2011	2010	TNC	País de origem	Total de ativos
32	37	Nordea Bank AB	Suécia	929.740
33	43	Berkshire Hathaway Inc	Estados Unidos	392.647
34	45	Aegon NV	Holanda	448.610
35	27	American International Group Inc	Estados Unidos	555.773
36	46	Intesa Sanpaolo SpA	Itália	829.804
37	34	JP Morgan Chase & Company	Estados Unidos	2.265.792
38	..	Metlife Inc	Estados Unidos	799.625
39	29	Bank of America Corporation	Estados Unidos	2.129.046
40	41	Prudential PLC	Reino Unido	425.170
41	42	Manulife Financial Corp.	Canadá	453.820
42	..	CIBC	Canadá	356.103
43	44	Bank Of New York Mellon Corp.	Estados Unidos	325.266
44	..	Australia and New Zealand Banking Group	Austrália	577.783
45	39	Commerzbank AG	Alemanha	859.067
46	50	Sumitomo Mitsui Financial Group	Japão	1.738.145
47	..	Bank of China Ltd	China	1.879.578
48	..	Svenska Handelsbanken AB	Suécia	358.025
49	..	Danske Bank A/S	Dinamarca	598.112
50	48	Mizuho Financial Group	Japão	2.009.363

Fonte: Unctad (2012).

Outro ponto que deve ser trazido à luz quando se analisa a internacionalização dos bancos chineses, ainda pouco expressiva no presente, é o curto espaço de tempo que tiveram para tal – sobretudo tendo em conta que o movimento mais efetivo de abertura da China para o mundo teve início nos primeiros anos do século XXI, e, mais intensamente, pelo menos no que tange às finanças, a partir de 2006. Contudo, deve-se apontar que, também em lapso exíguo de tempo, ocorreu um expressivo aumento da internacionalização de várias empresas não financeiras⁵⁶ (nas áreas de infraestrutura, petróleo, telecomunicações etc.), num movimento claramente comandado pelo Estado – o chamado projeto *Going Global* (Silva, 2012). Nesse sentido, pode-se esperar que os bancos chineses venham a ampliar sua presença externa de forma a se manterem próximos de suas clientes (Bell e Chao, 2010) ou, mais precisamente, de modo a manterem, mesmo em território estrangeiro, a estreita e coordenada articulação entre o crédito e as decisões de investimento.

A agência oficial de regulação da China, CBRC, em seu relatório de 2010, apontou o movimento de internacionalização dos bancos chineses, como um “(...)

56. Pode-se datar esse processo como tendo início em 2003.

progresso estável (...) na implementação prudente da estratégia de desenvolvimento externo” (tradução nossa).⁵⁷ De fato, todos os indicadores, seja no que tange ao ingresso do capital externo no sistema, seja no que diz respeito à extroversão do capital chinês, apontam não para movimentos espontâneos, intensos e erráticos, seguindo os “ciclotímicos sinais de mercado” e, sim, para uma estratégia cautelosa de internacionalização. Nos termos do relatório:

O ano de 2010 testemunhou um firme progresso feito pelos bancos chineses na implementação prudente da estratégia de desenvolvimento externo. Durante o ano, foi aprovado que o Industrial and Commercial Bank of China's (ICBC) abrisse agências nas cidades de Milão, Madri, Paris, Bruxelas, Amsterdã e Karachi, o Bank of China (BOC) poderia estabelecer uma agência em Phnom Penh, o China Construction Bank (CCB) poderia abrir uma agência em Sidney e o Bank of Communications (Bocom) poderia abrir uma agência em Ho Chi Minh. Adicionalmente, o BOC, o Bocom e o China Merchants Bank (CMB) obtiveram aprovação da autoridade de regulação financeira de Taiwan para estabelecer seus escritórios de representação em Taiwan, fazendo deste o primeiro grupo de bancos do continente a ter sua entrada em Taiwan permitida. Ao final de 2010, os cinco maiores bancos comerciais tinham estabelecido 89 agências e subsidiárias fora da China, adquirido ou investido em dez bancos estrangeiros, seis dentre os bancos comerciais de capital misto estabeleceram cinco agências e cinco escritórios de representação no exterior, e dois bancos comerciais das cidades abriram dois escritórios de representação externos. O sistema bancário chinês está, portanto, numa posição melhor para utilizar as oportunidades e os recursos tanto no mercado doméstico quanto nos mercados externos (CRBC, 2010, p. 37, tradução nossa).⁵⁸

Contudo, nesse jogo, há uma peça crucial, que constitui, ao mesmo tempo, uma exceção ao quadro anteriormente delineado e um elemento integrante do contexto mais amplo em que se desenrola a dinâmica econômica e política peculiar da China: Hong Kong. Como apontam Bell e Chao (2010), muitos dos grandes bancos chineses que têm presença tímida nas grandes praças financeiras mundiais têm atuação importante em Hong Kong. Efetivamente, chama atenção a presença dos grandes bancos chineses em Hong Kong – que, desde 1997, voltou a ser

57. “(...) steady progress (...) in the prudent implementation of overseas development strategy”.

58. “The year of 2010 witnessed the steady progress made by Chinese banks in the prudent implementation of overseas development strategy. During the year, the Industrial and Commercial Bank of China's (ICBC) was approved to open branches in the cities of Milan, Madrid, Paris, Brussels, Amsterdam and Karachi, the Bank of China (BOC) was approved to branch in Phnom Penh, the China Construction Bank (CCB) was approved to set up a branch in Sydney, and the Bank of Communications (BoCOM) was approved to open a branch in Ho Chi Minh. In addition, the BOC, the Bocom and the China Merchants Bank (CMB) obtained approval from Taiwan financial regulatory authority to set up representative offices in Taiwan, making them the first batch of mainland banks allowed to enter Taiwan market. As of end 2010, the five large commercial banks set up 89 branches and subsidiaries outside China, acquired or invested in ten foreign banks; six of the national joint stock commercial banks established five branches and five representative offices overseas; and two city commercial banks opened two representative offices overseas. China's banking sector is therefore in a better position to utilize the opportunities and resources in both domestic and overseas markets”.

controlada pela China, ainda que entre as duas funcione o princípio de “um país, dois sistemas”.⁵⁹

De fato, Hong Kong é um dos maiores centros financeiros internacionais, sendo a praça financeira *offshore* mais importante para os bancos da China continental. Assim, para as empresas da China continental, é a partir da operação com seus bancos “tradicionais”, mas com a “base” Hong Kong, que se torna possível, por exemplo, tomar empréstimos e assumir posições em moeda externa. É a partir de Hong Kong que se abre, para as empresas chinesas, a possibilidade de gestão ativa de seus portfólios financeiros (Bell e Chao, 2010).

O rápido crescimento de instituições financeiras do continente em Hong Kong e a importância de Hong Kong como um centro financeiro para as atividades econômicas do continente significam que Hong Kong tem agora um papel central na vida de muitas das maiores empresas continentais (Bell e Chao, 2010, p. 17, tradução nossa).⁶⁰

Assim, se a China continental permanece bastante fechada do ponto de vista financeiro e mantém seu sistema bancário operando em bases tradicionais – crédito – e sob o domínio do Estado, Hong Kong é por vezes apontada como a mais livre entre todas as economias do mundo. Não há controle sobre os fluxos de capital e, basicamente, todas as operações complexas e inovadoras praticadas nos mais profundos mercados financeiros ocidentais podem ser lá encontradas.

5 CONCLUSÃO

Após as reformas econômicas iniciadas em 1978, e num contexto de crescente integração comercial e produtiva das economias do Leste da Ásia, a economia chinesa cresceu a taxas médias anuais muito expressivas, e o crédito bancário desempenhou e continua a desempenhar papel central nesse processo, já que opera em estreita articulação com as empresas não financeiras.

No que tange ao segmento bancário, o que se observou, a partir das reformas, foi a constituição de um sistema complexo, com instituições sendo criadas ou reorganizadas para atuarem em mercados e setores específicos. O sistema, progressivamente, absorveu capital privado, e a participação do Estado caiu no período mais recente. Contudo, e esse é um ponto importante que deve ser ressaltado, a presença estatal é ainda preponderante e decisiva.

59. Em 1997, Hong Kong deixou de ser uma colônia britânica para se tornar uma região administrativa especial da China. O retorno à soberania chinesa se deu sob o princípio de “um país, dois sistemas”, o que garantiria a preservação das instituições em Hong Kong por um período de cinquenta anos.

60. “The rapid growth of mainland owned financial institutions in Hong Kong and the importance of Hong Kong as a financing center for mainland economic activity mean that Hong Kong now plays a central role in the financial life of many of the largest mainland enterprises”.

Quanto à abertura ao capital externo, o que se observou foi um movimento muito gradual, com início em 2001, que procurou articular alianças estratégicas mais duradouras no interior de blocos de capital comandados pelos chineses. Do ponto de vista chinês, o capital bancário externo foi “convidado” a entrar no país na perspectiva de participar do saneamento e, posteriormente, da abertura de capital (isto é, do crescimento) das grandes instituições. Nesse sentido, tornou-se “sócio minoritário” de um projeto de crescimento e fortalecimento das grandes instituições bancárias chinesas, articulado ao projeto de desenvolvimento do país. Observe-se que o sistema bancário chinês, dominado pelo Estado e bastante fechado, não foi atingido diretamente pela crise financeira global.

Em relação à internacionalização do capital bancário chinês, esse movimento é, até o presente, de pouca expressão. De fato, se os bancos chineses se destacam quando comparados, internacionalmente, com outros bancos, isso se deve, basicamente, ao tamanho que adquiriram na operação doméstica, que os coloca entre os maiores do mundo, e não à atuação externa. A exceção, como já apontado, é a atuação dos bancos chineses a partir de Hong Kong, que lhes permite, bem como a seus clientes, acesso à gama de operações realizadas nas mais desenvolvidas praças financeiras do mundo, tendo em vista o elevado grau de abertura e de profundidade do mercado lá estabelecido.

Diante dessa situação, uma pergunta tentadora, para a qual evidentemente não há respostas prontas, mas sobre a qual vale tecer algumas considerações e vislumbrar cenários, é o que se pode esperar, para o futuro, a respeito do movimento externo do capital bancário chinês.

Um dos eixos para essa reflexão passa pela questão do movimento de internacionalização produtiva em que se lançaram as empresas da China. De fato, a presença cada vez mais perceptível de empresas chinesas operando em vários países e regiões ao redor do mundo aponta para a possibilidade de maior internacionalização também do segmento bancário, o que configuraria uma internacionalização da forte articulação com a qual operam, domesticamente, essas frações do capital. Uma vez configurado esse movimento e um processo mais intenso de aprendizado acerca dos mercados externos – o qual se fortaleceria, também, a partir da experiência em Hong Kong –, seria possível vislumbrar uma ambição mais profunda dos principais bancos chineses nos mercados internacionais.

Por fim, um elemento importante a ser contemplado quando se pretende refletir nessa perspectiva diz respeito à continuidade, no contexto pós-crise, da tendência de internacionalização bancária, em âmbito mundial, que vinha sendo até então observada. Isso porque a nova regulação bancária (Basileia III), que tende a ser adotada internacionalmente, desestimula os bancos grandes, considerados sistemicamente importantes, exigindo requerimentos de capital maiores para essas instituições.

Efetivamente, será preciso observar se, e de que forma, esse dispositivo, presente no arcabouço de Basileia III, será introduzido pelas respectivas autoridades nacionais, e quais serão seus reais impactos sobre o setor. De toda maneira, o que se pretendeu apontar é que a crise desencadeou mudanças importantes no segmento bancário e na sua regulação, sendo razoável esperar um novo conjunto de modificações importantes a partir daí. Nesse sentido, um movimento mais forte de internacionalização dos bancos chineses, no futuro, deve ser pensado nesse novo contexto.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Franklin *et al.* **China's financial system: opportunities and challenges.** Cambridge: NBER, Feb. 2012. (Working Paper, n. 17828). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17828>>.

BELL, Susan K.; CHAO, Howard. **The financial system in China: risks and opportunities following the global financial crisis.** Washington: Promontory Financial Group; Menlo Park: O'Melveny & Myers LLP, Apr. 2010.

BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica e a era da indeterminação no início do século XXI: evolução macroeconômica e da riqueza financeira a partir da crise do período 2007-2009. *In*: CINTRA, Marcos Antonio M.; GOMES, Keiti R. (Org.). **As transformações no sistema financeiro internacional.** Brasília: Ipea, 2012. 2 v.

BRILLANT, Gaelle. Systeme bancaire chinois: entre controle de l'État et adaptation aux normes internationales. **Revue d'Économie Financière**, Paris, n. 102, fév. 2011.

CBRC – CHINA BANKING REGULATORY COMMISSION. **Annual report 2010.** Beijing: CBRC, 2010. Disponível em: <<http://www.cbrc.gov.cn>>.

CINTRA, Marcos Antonio M. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos.** Campinas: Cecon/IE/Unicamp; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007. (Relatório I do subprojeto IX da pesquisa O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento). Mimeografado.

DIAS, Margarida M. P. **A China no século XXI: a evolução do sistema bancário e o futuro das reformas econômicas.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004.

MARTIN, Michael F. **China's banking system: issues for Congress.** Washington: CRS/Library of Congress, Feb. 2012. (CRS Report for Congress, n. R42380). Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42380.pdf>>.

MEDEIROS, Carlos A. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, jul./set. 2006.

PINTO, Eduardo C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. *In*: LEÃO, Rodrigo *et al.* **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. 352 p.

PISTOR, Katharina. **Banking reform in the Chinese mirror**. Columbia University School of Law, 2009. (Columbia Law and Economics Working Paper, n. 354).

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Foreign banks in China**. June 2011. Disponível em: <http://http://pwccn.com/webmedia/doc/634442705425169010_fs_foreign_banks_china_jun2011.pdf>.

SILVA, Silas T. China: a importância do Estado na formação e internacionalização dos grandes grupos nacionais. *In*: DEOS, Simone; OLIVEIRA, Giuliano. **Formação e internacionalização de grandes empresas: experiências internacionais selecionadas**. São Paulo: Fundap; Campinas: Ceri/IE/Unicamp, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. **A mundialização do capital e a expansão do poder americano**. *In*: FIORI, José Luís (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2012**. Geneva: Unctad, 2012.

SITE CONSULTADO

THE BANKER. Disponível em: <www.thebanker.com>. Acesso em: 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CINTRA, Marcos Antonio M. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China. *In*: FERREIRA, Francisco Marcelo R.; MEIRELLES, Beatriz B. (Org.). **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 109-149.

LEÃO, Rodrigo. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, Rodrigo *et al.* **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. 352 p.

LEÃO, Rodrigo *et al.* Introdução. *In*: LEÃO, Rodrigo *et al.* **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. 352 p.

QUATRO maiores bancos da China ampliam concessão de crédito em julho. **Valor Econômico**, São Paulo, 19 jul. 2012.

ANEXO

TABELA A.1

Os quarenta maiores bancos chineses, por ativos e capital nível 1 (2011)
(Em US\$ milhões)

Posição	Banco	Ativos	Posição	Capital nível 1
1	ICBC	1.725.938	1	91.111
2	China Construction Bank	1.409.356	3	71.974
3	BOC	1.281.183	2	73.667
4	ABC	1.026.021	4	39.786
5	Bank of Communications	484.628	5	22.625
6	China Merchants Bank	302.853	8	12.928
7	China Citic Bank	259.956	6	14.526
8	Shanghai Pudong Development Bank	237.649	10	9.546
9	China Minsheng Banking Corp	208.897	7	12.998
10	Industrial Bank	195.097	9	11.279
11	China Everbright Bank	175.397	11	6.799
12	Huaxia Bank	123.818	13	4.328
13	Guangdong Development Bank	97.608	14	3.147
14	Shenzhen Development Bank	86.086	16	2.955
15	Bank of Beijing	78.127	12	5.372
16	Bank of Shanghai	68.252	15	3
17	Bank of Jiangsu	48.425	17	2.196
18	Beijing Rural Commercial Bank	41.612	31	1.152
19	Ping An Bank	32.319	18	2.096
20	Evergrowing Bank	31.306	23	1.483
21	Shanghai Rural Commercial Bank	31.035	19	1.81
22	Chongqing Rural Commercial Bank	29.414	26	1.303
23	Guangzhou Rural Commercial Bank	27.195	22	1.574
24	China Zheshang Bank	23.933	28	1.275
25	Bank of Ningbo	23.923	25	1.362
26	Huishang Bank	23.784	21	1.719
27	Bank of Hangzhou	21.966	24	1.465
28	Bank of Tianjin	21.87	30	1.173
29	Bank of Nanjing	21.838	20	1.754
30	Bank of Guangzhou	18.656	29	1.217
31	Bank of Dalian	18.574	36	901
32	Chengdu Rural Commercial Bank	18.481	27	1.291
33	Bohai Bank	17.21	39	767
34	Dongguan Rural Commercial Bank	16.16	35	998

(Continua)

(Continuação)

Posição	Banco	Ativos	Posição	Capital nível 1
35	Bank of Jilin	15.837	32	1.139
36	Bank of Chengdu	15.282	34	1.135
37	Shunde Rural Commercial Bank	14.873	33	1.138
38	Harbin Bank	12.38	47	569
39	Baoshang Bank	11.957	50	533
40	Bank of Chongqing	11.843	44	591

Fonte: Disponível em: <www.thebanker.com>. Acesso em: 2012.

O SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS: A GRANDE MURALHA

Marcos Antonio Macedo Cintra¹

Edison Benedito da Silva Filho²

Para Maria da Conceição Tavares

1 INTRODUÇÃO

A estratégia chinesa de desenvolvimento contou com a incorporação da grande empresa transnacional em busca de vantagens competitivas e a reação das empresas nacionais, demandantes de peças, componentes, alimentos, minerais e energia, resultando na formação de um *cluster* manufatureiro sino-asiático e no transbordamento de seu dinamismo para uma parte relevante da economia regional e global. Contou ainda com forte controle e direcionamento do sistema de crédito doméstico, com a oferta concentrada nos grandes bancos públicos. Os principais tomadores eram as empresas públicas, semiprivadas e privadas dedicadas à implementação dos projetos de investimentos produtivos e de infraestrutura, tais como portos, aeroportos, ferrovias de alta velocidade e de mobilidade urbana.³ Rígidos controles sobre o sistema financeiro (com elevados volumes de depósitos e de poupança – cerca de dois terços do passivo total) e sobre a conta de capital desempenharam papel crucial na definição dos preços fundamentais – taxa de juros sobre os depósitos e sobre os empréstimos e taxa de câmbio – e, portanto, no arcabouço de sua política nacional de desenvolvimento.

Com isso, a China se transformou em uma potência manufatureira e comercial – a “fábrica do mundo”, segunda economia e primeira nação comercial (soma das exportações e importações). O duplo *superavit* nas transações correntes e na conta financeira do balanço de pagamentos permitiu a acumulação de um volume expressivo de reservas em moedas estrangeiras: US\$ 3,8 trilhões em dezembro de 2013 (gráfico A.1, no anexo).⁴ Este acúmulo garantiu uma posição líquida de investimento internacional credora do resto do mundo no valor de US\$ 1,97 trilhão,

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. De acordo com estimativas de Prasad e Ye (2012, p. 17-18), a participação dos empréstimos para as empresas, sobretudo estatais, atingiu quase 80%, e as famílias absorveram os 20% restantes entre 2007 e 2010.

4. Além do fundo soberano do país – China Investment Corporation (CIC) – que administrava US\$ 652,7 bilhões; e do Fundo Nacional de Seguridade Social (National Social Security Fund) com US\$ 236 bilhões, em março de 2015. Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>>.

o equivalente a 20,8% do produto interno bruto (PIB). Começaram a surgir, então, sinais de que o país estava realizando uma transição para se tornar uma potência financeira, explorando as vantagens competitivas de seu capital monetário e bancário em âmbito global.

A China desenvolveu, após a expansão do investimento direto no exterior, estratégias para internacionalizar sua moeda – ampliando o seu uso no comércio exterior, sobretudo em âmbito regional, e criando um mercado *offshore* em Hong Kong.⁵ Como argumenta Miller (2015, p. 1), “*for China to realize its dream of restoring its position as Asia’s dominant power, the renminbi must become a regional champion*”. Simultaneamente, o país desenhou políticas para internacionalizar suas grandes instituições bancárias. Nas palavras do primeiro-ministro Li Keqiang, durante o Fórum Econômico Mundial, em Davos, no dia 21 de janeiro de 2015:

Nós aprofundaremos a reforma do sistema financeiro, continuaremos a promover a liberalização da taxa de juros e da taxa de câmbio, e aceleraremos o desenvolvimento de pequenas e médias instituições financeiras, bancos privados em particular, com vista ao desenvolvimento de um diversificado mercado de capitais (Li, 2015, tradução nossa).⁶

Neste capítulo, no entanto, defende-se a hipótese de que o processo de internacionalização das instituições bancárias chinesas enfrenta constrangimentos de grande monta, dada a natureza e os desafios – internos e externos – do processo de desenvolvimento do país. Seu modelo de desenvolvimento, com elevada autonomia da política monetária, creditícia e cambial, requer a manutenção de sua moeda e de seu sistema bancário com atuação predominantemente doméstica, *operando em condições muito especiais*, o que restringe, por ora, sua capacidade de promover o transbordamento do seu capital monetário e bancário para além de suas fronteiras. A exceção é o investimento direto no exterior para captura das matérias-primas necessárias ao seu desenvolvimento interno, de megaprojetos de infraestrutura transnacionais para enfrentar os desafios do cenário geopolítico e a ampliação do uso do renminbi no comércio regional.

Para discutir essas questões, o capítulo está organizado em cinco seções. Após esta breve introdução, na segunda seção, realiza-se um panorama do *modus operandi* do sistema financeiro chinês. Na terceira, detalha-se o papel desempenhado pelo sistema bancário paralelo na China. Na quarta, discutem-se as características da incipiente internacionalização do sistema bancário chinês. Na quinta,

5. As políticas de internacionalização do renminbi foram detalhadas em Cintra e Martins (2013) e em Cintra e Pinto (2013). Ver também ECB (2014), Prasad (2014), Prasad e Ye (2012), Vallée (2012), Cohen (2012), Eichengreen (2011), *The Economist* (Climbing..., 2011), Subacchi (2010) e Soros (2010). Reitera-se que o processo de internacionalização da moeda chinesa ainda está bastante condicionado pelas expectativas – e apostas dos agentes – de apreciação (Long, 2015b).

6. “*We will deepen reform of the financial system, continue to promote liberalization of interest and exchange rates, and accelerate the development of small – and medium – sized financial institutions, private banks in particular, with a view to developing a multi-tiered capital market*” (Li, 2015).

apresentam-se algumas considerações sobre os debates em torno da reforma do arranjo monetário-financeiro do país.

2 A DINÂMICA RECENTE DO SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS

Não se trata de reconstituir nem as políticas, nem a dinâmica do “milagre econômico chinês”.⁷ Trata-se apenas de compreender a evolução da estrutura e da dinâmica recente do sistema financeiro chinês, organizado em torno dos grandes bancos estatais, gerido pelo Banco Central da China (People’s Bank of China – PBC) – que formula e executa a política monetária para “manter a estabilidade da moeda e promover o crescimento econômico” (mandato dual) – e regulado e fiscalizado pela Comissão de Regulação Bancária da China (China Banking Regulatory Commission – CBRC).⁸ Ambas instituições operam sob a liderança do Conselho de Estado (State Council), e as decisões estão subordinadas a uma coordenação institucional com outras agências políticas, comandadas pelo Politburo do Partido Comunista Chinês (PCC), conforme figura 1.⁹

O PBC e a CBRC, portanto, não se organizam como instituições independentes da burocracia governamental-partidária. O desenvolvimento de novos produtos financeiros, a determinação das taxas de juros e de câmbio e a alocação de recursos para regiões de menor crescimento estão sujeitos ao escrutínio governamental, vale dizer, ao Conselho de Estado, a fim de compatibilizá-los com o conjunto das políticas de desenvolvimento e assegurar a estabilidade do sistema financeiro. Operam mais como *instituições de desenvolvimento* que como parte das instituições de mercado.¹⁰

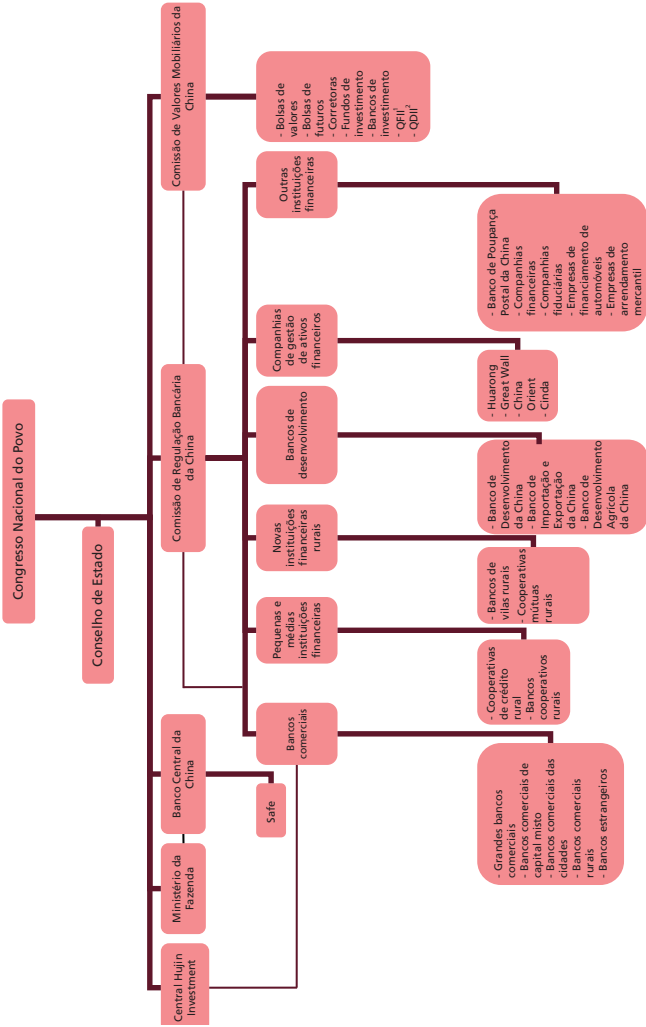
7. Isso tem sido realizado por diversos autores, em diferentes perspectivas; ver Medeiros (1999; 2006; 2011; 2013), Fairbank e Goldman (2006), Aglietta e Landry (2007), Arrighi (2008), Lyrio (2010), Leão (2010; 2011), Pinto (2011), Kissinger (2011), Artus, Mistral e Plagnol (2011), Keidel (2011) e Lardy (2011).

8. Permanece também sob a alçada do PBC a Agência Estatal de Administração das Reservas Internacionais (State Administration of Foreign Exchange – Safe), que responde por todas as operações em moeda estrangeira. Como gestora das reservas internacionais, a Safe também atua, em determinados momentos, como um banco, oferecendo crédito para as empresas que realizam investimentos no exterior (Martin, 2012). Sobre o funcionamento do sistema financeiro durante o período comunista, ver Dias (2004), Martin (2012), e os capítulos de Simone Silva de Deos – *Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente* – e de Ana Rosa Ribeiro de Mendonça – *Sistema financeiro chinês: conformação, transformações e controle* – neste volume. Ver também o trabalho sobre o sistema monetário e financeiro soviético de Pomeranz (2011).

9. Segundo o Artigo 5º da Lei do Banco Central da República Popular da China, esta instituição deve obter a aprovação do Conselho de Estado para todas as suas principais decisões. O Conselho de Estado, órgão executivo e administrativo máximo do país, é composto por representantes indicados pelo Congresso Nacional do Povo – órgão supremo do poder do Estado –, quais sejam: o primeiro-ministro, os vice-primeiros-ministros, os ministros, os presidentes de comitês e de comissões e o secretário-geral (figura 1).

10. Todavia, Christine Lagarde, diretora do Fundo Monetário Internacional (FMI), conclama: “China needs to broaden and deepen its financial markets and services in order to create a more diversified sector that operates on commercial principles” (Lagarde, 2013, p. viii, grifo nosso).

FIGURA 1
Estrutura do sistema financeiro chinês



Fonte: Elliott e Yan (2013, p. 10) e Kroeber (2015, p. 1).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Investidor Institucional Estrangeiro Qualificado (Qualified Foreign Institutional Investors – QFII), autorizado a investir no país. Em dezembro de 2014, eram 261 instituições com cota de RMB 669 bilhões (US\$ 108 bilhões).

² Investidor Institucional Doméstico Qualificado (Qualified Domestic Institutional Investors – QDII), autorizado a investir no exterior.

Pelo arcabouço keynesiano-schumpeteriano, o circuito do crédito para o investimento corporativo começa com a criação de poder de compra adicional “a partir do nada” pelos bancos comerciais ou a partir de um fundo rotativo (*finance*).¹¹ A geração de crédito novo desencadeia a criação de riqueza monetária adicional pelo aumento, simultâneo, dos depósitos e dos empréstimos. O poder de compra adicional permite a realização dos gastos em investimentos, gerando demanda para o mercado de bens, produção, emprego e renda, sob a forma de salários e lucros e, finalmente, poupança. A poupança – riqueza financeira cujo gasto foi diferido no tempo – pode ser mantida, seja sob a forma líquida em depósitos bancários de curto prazo, seja sob a forma de fundos de longo prazo de empresas, bancos ou famílias. Estes constituem o *funding*, que permite o alongamento dos prazos das operações de crédito. Assim, em cada momento, configura-se uma estrutura de ativos resultante das decisões passadas à qual estão se agregando os resultados das decisões presentes quanto à posse de ativos de capital e à forma de financiá-los. Nas palavras de Minsky (1986/2009, p. 172): “*a company investing has to have a plan for financing the production of investment. A decision to invest – to acquire capital assets – is always a decision about a liability structure*”. Corporifica-se, então, o circuito crédito-investimento-renda-poupança ou *finance-investimento-renda-funding*, perpassado pelo multiplicador no mercado de bens e serviços. Evidentemente, o processo de expansão do crédito deve ser acomodado pelo banco central por meio do refinanciamento dos bancos comerciais, viabilizando a transformação da moeda privada em moeda de curso legal.¹²

O PBC utiliza as transações de mercado aberto (realizadas principalmente com seus títulos de curto prazo); operações seletivas (redesconto); acordos de recompra reversos (operações compromissadas); linhas de crédito de médio e longo prazo; depósitos compulsórios; alteração das taxas de juros (sobre os depósitos e sobre os empréstimos bancários, mantendo um *spread* de 3%); controle de crédito; e outros mecanismos de regulação para alcançar a meta de crescimento da moeda e do crédito (inclusive para controle da inflação). Faz uso, portanto, de um amplo espectro de instrumentos para administrar o processo de expansão e de contração da moeda e do crédito. Dispõe ainda da capacidade de atuar como emprestador de última instância para manter a estabilidade do sistema.¹³

Além disso, o PBC amplia a liquidez no sistema bancário de duas formas. A primeira é a esterilização parcial do fluxo de moeda doméstica proveniente do aumento das reservas internacionais. Como há relativamente baixo volume de títulos

11. Ver o capítulo de Leonardo Burlamaqui – *As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado* – neste volume.

12. Para uma discussão dos mecanismos de financiamento – *finance* e *funding* –, ver Keynes (1937/1984). Ver, também, Schumpeter (1911/1983), Almeida *et al.* (2013), Belluzzo e Almeida (2002) e Freitas (1997).

13. O mandato para garantir a estabilidade financeira não está explicitamente definido (figura 1).

da dívida pública, o PBC emite títulos de curto prazo para enxugar as moedas geradas pelo setor externo e paga juros sobre o excesso de reservas. Dessa forma, os bancos chineses mantêm um excesso de reservas, sobre o qual recebem juros e o PBC não precisa esterilizar todo o aumento das reservas internacionais (Wray e Liu, 2014). Conforme busque implementar uma política monetária contracionista ou expansionista, o PBC aumenta ou diminui os depósitos compulsórios, amplia ou reduz os controles sobre a oferta de crédito, entre outras medidas regulatórias. Pode-se, então, afirmar que o banco central faz uso de mecanismos “extramercado” para implementar sua política monetária e financeira.

A segunda é o sistema de conta única do Tesouro, operacionalizado pelos bancos comerciais e pelo banco central. A conta única do Tesouro no PBC efetua a compensação e a liquidação de todas as transações realizadas por meio dos bancos comerciais. Estes são, portanto, os canais para a concretização dos gastos públicos (pagamentos de salários, de bens e serviços etc.), não sendo permitidos saques a descoberto. Se o Tesouro gasta, sua conta no banco central é debitada, a conta reservas do banco comercial é creditada, e o montante é transferido para a conta do agente final (Wray e Liu, 2014). Em suma, o Tesouro e o PBC utilizam os bancos comerciais como intermediários para efetuar e receber pagamentos (por exemplo, impostos), ampliando a circulação de moeda no interior do sistema bancário. Pode-se afirmar, então, que o Tesouro, o PBC e os bancos comerciais coordenam a execução da política fiscal.

Indo mais além, como o banco central compensa e liquida as transações do Tesouro realizadas por meio dos bancos comerciais, ele *necessariamente* se envolve nas operações fiscais. E, como o país opera com uma taxa de câmbio administrada e com fluxos de capitais internacionais controlados, preserva a independência da política fiscal e monetária e, simultaneamente, auxilia na manutenção da estabilidade financeira doméstica. Vale dizer, os possíveis desequilíbrios são denominados em moeda nacional e podem ser enfrentados pela coordenação das políticas monetárias, fiscais, cambiais e regulatórias internas.

Em resumo, o PBC emite títulos de curto prazo para esterilizar parcialmente o aumento das reservas; realiza operações de mercado aberto, com seus próprios títulos e com dívida do Tesouro; efetua operações de desconto; paga juros sobre o excesso de reservas; determina as taxas de juros sobre os depósitos e sobre os empréstimos bancários; monitora, ainda que de forma implícita, o sistema bancário para assegurar a estabilidade financeira; valoriza, desvaloriza ou indexa a taxa de câmbio etc. O Tesouro, por sua vez, possui raio de manobra para expandir a política fiscal, fomentando os investimentos em infraestrutura, por meio dos bancos e das empresas estatais. Em resposta à crise asiática, por exemplo, desenhou um amplo programa de investimento denominado Segunda Marcha para o Oeste. Após a crise

de 2008, implementou pacote de investimento em infraestrutura e construção civil estimado em RMB 4 trilhões (US\$ 586 bilhões).¹⁴ Para enfrentar os desafios de seu desenvolvimento e a evolução do cenário geopolítico internacional, ampliou a atuação estratégica para o Oeste, delineando o Cinturão Econômico da Rota da Seda.¹⁵

BOX 1

Política cambial chinesa

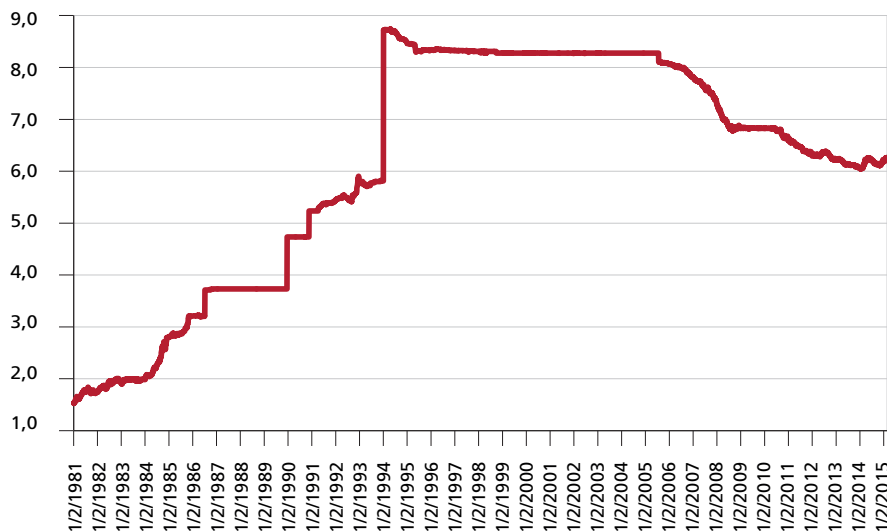
A política cambial chinesa apresentou os seguintes grandes movimentos – renminbi por dólar e efetiva (nominal e real).

- 1) Inicialmente, o mercado de câmbio era dividido em dois compartimentos. O primeiro era o oficial, administrado por meio de uma taxa flutuante; o segundo, o mercado de *swaps*, com acesso restrito às empresas localizadas nas zonas econômicas especiais e às corporações estatais especializadas em exportações. Nesse último segmento, a taxa de câmbio era mais desvalorizada, de modo a favorecer a produção de bens exportados. Em 1994, ocorreu a unificação da taxa de câmbio, com significativa desvalorização do renminbi e o estabelecimento de um mercado interbancário de divisas em Xangai (gráfico 1).

GRÁFICO 1

China: taxa de câmbio (fev./1981-fev./2015)

(Em renminbi por dólar)



Fonte: Board of Governors do Federal Reserve System.

(Continua)

14. RMB é a abreviação da moeda chinesa renminbi – *moeda do povo* –, cuja unidade básica é o iuane. CNY é o código monetário do renminbi negociado no mercado nacional. CNH é o código monetário do renminbi negociado em Hong Kong a partir de 2009 (box 1).

15. Conforme Minghao (2014, p. 30): “a Rota da Seda foi um notável e antigo caminho comercial ligando a China a Rússia, Ásia Central, Oriente Médio e Europa. Esse antigo caminho vai agora ser restabelecido, impellido pelas ambiciosas aspirações e planos de desenvolvimento da China e dos países envolvidos que também se beneficiarão da iniciativa”.

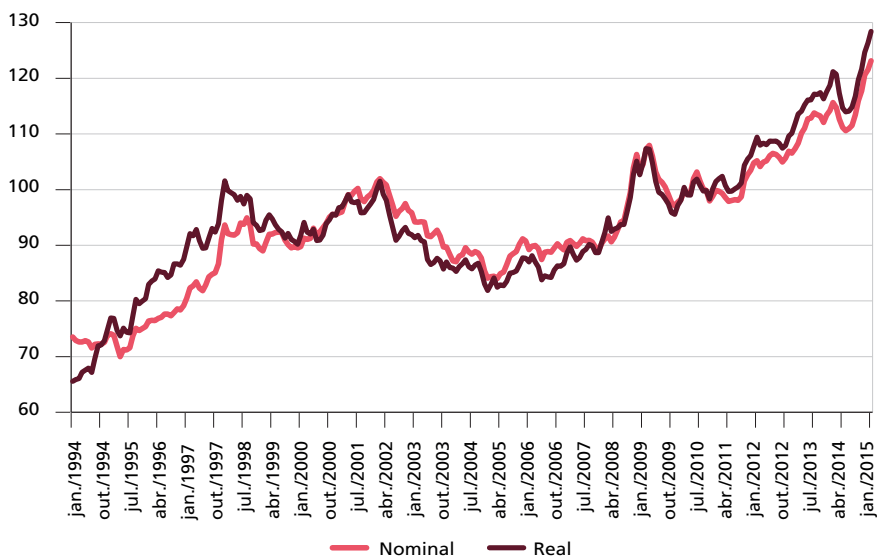
(Continuação)

- 2) Até julho de 2005, prevaleceu uma taxa de câmbio fixa (RMB 8,2765/US\$).
- 3) Até julho de 2008, o renminbi flutuou dentro de uma estreita banda, com tendência de valorização nominal, quando foi novamente fixado em RMB 6,8821/US\$.
- 4) No final de junho de 2010, o renminbi voltou a flutuar dentro de uma pequena banda, com tendência de valorização nominal – em 15 de abril de 2013, a cotação era de RMB 6,1871/US\$. Em abril de 2012, o PBC ampliou a banda de flutuação: a variação da cotação diária, que era de 0,5% – para cima ou para baixo –, passou para 1% da meta fixada.
- 5) A partir de abril de 2014, o PBC passou a orquestrar uma depreciação controlada do renminbi em relação ao dólar e dobrou a banda de flutuação para 2%, ampliando o risco nas transações de câmbio (Leão, 2010; Kroeber, 2011b).

O Banco para Compensações Internacionais (Bank for International Settlements – BIS) divulga um índice de taxa de câmbio efetiva, abrangendo 61 economias (inclui separadamente os países da área do euro e a zona do euro como um todo). O índice nominal indica a média ponderada das taxas de câmbio bilaterais. O índice real sinaliza para a mesma média ponderada das taxas de câmbio bilaterais ajustadas pelos preços ao consumidor (gráfico 2). Sobressai que o renminbi apresentou uma tendência à valorização, após 2012.

GRÁFICO 2

China: índice de taxa de câmbio efetiva nominal e real¹ (jan./1994-jan./2015)
(Em média mensal, 2010 = 100)



Fonte: BIS. Disponível em: <<http://www.bis.org/statistics/eer/index.htm>>.

Nota: ¹ Índice de preço ao consumidor.

Enfatiza-se ainda que, dado o papel desempenhado pela China nas cadeias de produção globais, a taxa de câmbio do renminbi passou a funcionar como um centro de gravidade e da posição competitiva de cada país nas redes de trocas regionais (estima-se que 63% das exportações dos países da região destinam-se aos seus vizinhos). Diante disso, alguns pesquisadores têm identificado a formação de um bloco de moedas informal em torno do renminbi nesse comércio intra-asiático altamente integrado (Subramanian e Kessler, 2012; Minikin e Lau, 2013).

Elaboração dos autores.

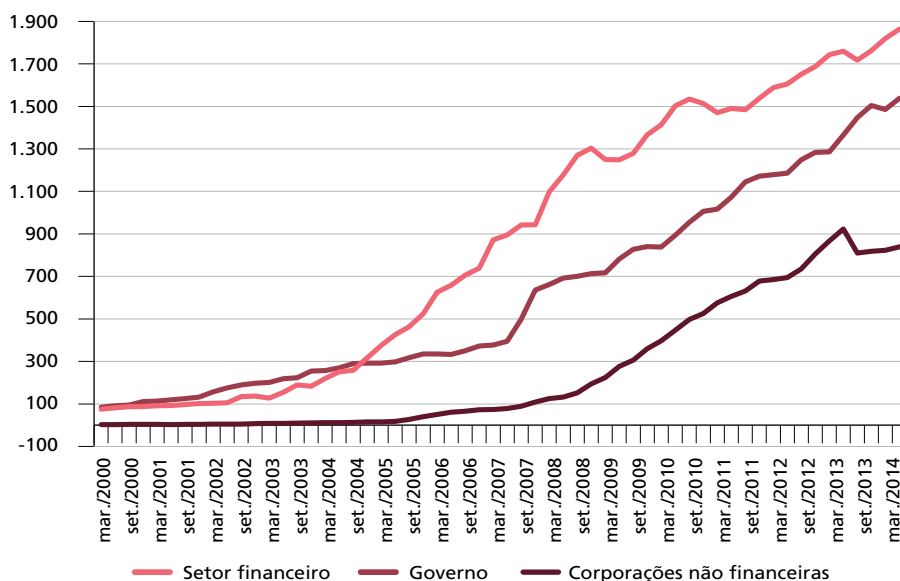
2.1 A evolução do sistema financeiro chinês

Os empréstimos bancários respondem pela maior parte do financiamento gerado pelo sistema financeiro; o mercado de emissão de dívida e o de ações persistem relativamente restritos.¹⁶ O mercado de títulos de dívida permanece dominado pelo setor público (governo, banco central e emissões de longo prazo dos grandes bancos de desenvolvimento), e o volume de transações no mercado secundário é relativamente baixo, pois os títulos (inclusive 35% dos bônus corporativos) são mantidos pelos investidores (em geral, os bancos estatais) até o vencimento. Segundo informações sistematizadas pelo BIS, o mercado de bônus tem apresentado célere crescimento após dezembro de 2005, quando os títulos de dívidas corporativas, por exemplo, eram praticamente inexistentes (US\$ 39 bilhões). A partir de então, o estoque de bônus mais que quadruplicou de US\$ 900 bilhões para US\$ 4,2 trilhões em junho de 2014, sendo US\$ 839 bilhões de títulos corporativos (que registraram uma pequena retração após o auge de US\$ 923 bilhões alcançado em junho de 2013), US\$ 1,54 trilhão de títulos públicos e US\$ 1,86 trilhão de títulos emitidos pelo setor financeiro (gráfico 1).

GRÁFICO 1

China: estoque de títulos domésticos (2000-2014)

(Em US\$ bilhões)



Fonte: BIS. Debt Securities Statistics (tabelas 16A e 16B). Disponível em: <<http://www.bis.org/statistics/secstats.htm>>.

16. Para diferentes perspectivas sobre o sistema financeiro chinês, ver Cintra (2007; 2009), Cousin (2011), Martin (2012), Allen *et al.* (2012), Turner, Tan e Sadeghian (2012), Sanderson e Forsythe (2013), Elliott e Yan (2013). Ver também os capítulos de Simone Silva de Deos – *Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente* – e de Ana Rosa Ribeiro de Mendonça – *Sistema financeiro chinês: conformação, transformações e controle* – neste volume.

De acordo com os dados sistematizados pela Gavekal Dragonomics Research, foram emitidos US\$ 710,2 bilhões em 2012, o equivalente a 11,4% do PIB (RMB 5,9 trilhões), predominando as emissões do setor público e do financeiro, liderado pelos grandes bancos de desenvolvimento (*policy banks*), que devem ser adquiridas pelos bancos comerciais (tabela 1). Entre 2002 e 2011, o PBC atuou ativamente nesse mercado, emitindo um volume considerável de bônus. Em 2008, por exemplo, suas emissões responderam por 74% do total. Dadas as restrições de atuação dos investidores estrangeiros no sistema financeiro doméstico, a dívida pública chinesa permanece nos portfólios dos bancos estatais (apenas 1% da dívida do governo central está denominada em moeda estrangeira), os quais são forçados a aceitar a taxa de juros determinada pelo governo. A preservação desse mercado “cativo” para a dívida pública e para os títulos emitidos pelos bancos de desenvolvimento assegura também o controle da taxa de juros no âmbito doméstico.¹⁷

TABELA 1

China: emissão de títulos de curto, médio e longo prazo (1997-2013)

(Em US\$ milhões)

	Total	Governo ¹	PBC ²	Setor financeiro ³	Corporações ⁴	Short term financing bond	Asset backed security	Middle term note	Estrangeiro
1997	25.113	6.385	1.433	17.296		...	...	...	...
1998	74.737	51.623	...	23.317		...	...	...	...
1999	52.640	29.547	...	22.359	876	...	...	...	...
2000	53.182	32.856	...	19.874	604	...	...	...	...
2001	70.457	37.254	...	31.714	1.691	...	...	...	...
2002	119.794	53.900	23.408	38.902	3.926	...	...	...	...
2003	212.596	65.755	87.314	55.819	4.325	...	...	...	...
2004	328.832	58.689	207.935	62.528	3.982	...	...	...	...
2005	508.169	63.244	349.736	89.272	8.203	17.862	524	...	267
2006	687.839	91.158	480.867	125.562	13.082	38.385	1.523	...	114
2007	960.824	314.970	586.112	171.346	24.754	48.204	2.563	...	...
2008	852.051	106.086	628.925	172.505	34.651	63.412	4.421	25.429	...
2009	1.041.764	239.506	587.036	217.873	63.002	68.129	...	101.705	148
2010	1.145.532	276.624	721.151	219.282	56.840	104.322	...	76.188	...
2011	838.776	263.071	224.114	372.485	46.373	82.267	...	115.222	...
2012	710.171	281.573	...	418.972	104.729	4.810	...	135.049	...
2013 ⁵	224.436	73.881	...	130.782	43.286	3.233	...	49.928	...

Fonte: Arthur Kroeber, Gavekal Dragonomics Research.

Notas: ¹ Inclui bônus emitidos pelos governos central e locais.² Títulos do PBC.³ Inclui títulos emitidos pelos bancos de desenvolvimento, pelos bancos comerciais e por instituições financeiras não bancárias.⁴ Inclui bônus emitidos por empresas estatais do governo central, local e de empresas coletivas.⁵ Entre janeiro e abril.

Obs.: (...) não houve emissão (equivalente a zero).

17. Da mesma forma, cerca de 95% dos títulos do Tesouro japonês são detidos por investidores nacionais, enquanto os americanos absorvem 69% dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Em junho de 2014, os estrangeiros detinham o equivalente a 18,2% dos títulos da dívida pública brasileira.

Em dezembro de 2013, havia 953 empresas listadas na Bolsa de Valores de Xangai (criada em dezembro de 1990) e 1.536 na Bolsa de Valores de Shenzhen (criada em julho de 1991), segundo dados da Federação Mundial de Bolsas de Valores (World Federation of Exchanges – WFE). Foram instituídas várias classes de ações: *i*) ações A, denominadas em renminbi, cotadas nas bolsas domésticas e disponíveis para investidores nacionais; *ii*) ações B, transacionadas em dólares (Bolsa de Valores de Xangai) e dólares de Hong Kong (Bolsa de Valores de Shenzhen), disponíveis para investidores estrangeiros; *iii*) ações H, listadas na Bolsa de Valores de Hong Kong, disponíveis para investidores estrangeiros; *iv*) ações N, listadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque; *v*) ações L, listadas na Bolsa de Valores de Londres; *vi*) ações S, listadas na Bolsa de Valores de Cingapura; e *vii*) ações das empresas estatais não negociáveis, mantidas pelo governo (cerca de dois terços das ações emitidas). Evidentemente, o número de empresas com ações do tipo A era muito superior aos outros (acima de 80%).¹⁸ A maioria das empresas listadas era estatal (na Bolsa de Valores de Xangai, pelo menos 80% das companhias listadas eram controladas por alguma instância governamental), sendo que uma parte minoritária (em torno de 34%) das ações era passível de negociação, o restante era mantido pelo Estado (pelo menos 35% das ações das empresas estatais listadas devem ser mantidas como propriedade do Estado, além de participações indiretas entre as empresas). De modo geral, o mercado permanece bastante restrito aos investidores estrangeiros e sem listagem de empresas internacionais.

Contraditoriamente, a capitalização de mercado (número de ações multiplicado pela cotação) era relativamente elevada se comparada a outros mercados. Em dezembro de 2014, por exemplo, a capitalização de mercado da Bolsa de Valores de Xangai somava US\$ 3,9 trilhões (38% do PIB); a da Bolsa de Valores de Shenzhen, US\$ 2,1 trilhões (20% do PIB), duplicando o valor alcançado antes da crise global de 2008 (gráfico 2).¹⁹ Todavia, o volume de emissões era bastante restrito, raramente ultrapassava 1,0% do PIB (tabela 2). Durante 2014, nas duas bolsas de valores, foram emitidos RMB 816,5 bilhões em ações, correspondendo a

18. Em 2012, eram 107 empresas com ações B e 179 com ações H.

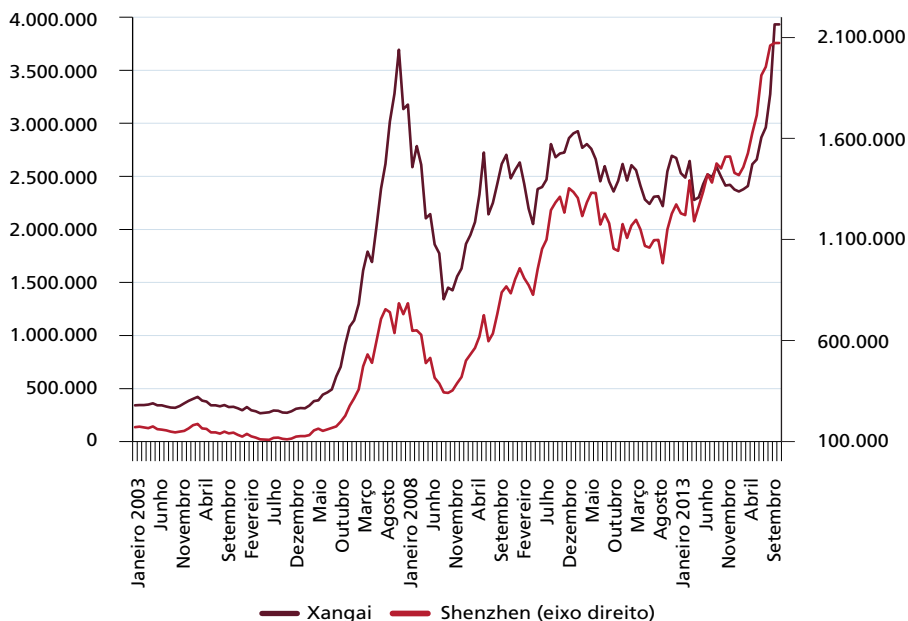
19. A acentuada valorização que ocorreu no segundo semestre de 2014 esteve associada ao crescimento de diferentes operações de alavancagem das margens mínimas para se operar nas bolsas, sejam realizadas pelas corretoras diretamente aos investidores, sejam por meio de empréstimos entre empresas, sejam entre empresas utilizando um banco como intermediário, sejam ainda pela emissão de ações de corretoras em que parte dos recursos é direcionada para operações com margem. Segundo Inman e Wong (2015): “o Bank of America informou que levou 23 anos para que os Estados Unidos aumentassem a participação das operações com margem de 0,9% para 2,4% do total de capitalização do mercado em geral. Na China, foram apenas 17 meses”. Em 16 de janeiro de 2015, a Comissão de Valores Mobiliários da China puniu três corretoras por violação dos contratos com margem. As empresas ficaram proibidas de abrir novas contas de operações com margem por três meses. A agência reguladora também elevou o valor mínimo de ativos exigido para a abertura de uma conta para operações com margem, de RMB 300 mil para pelo menos RMB 500 mil. Kroeber (2015) sinaliza outra fonte de liquidez do mercado acionário: “a realocação de portfólio dos investidores nacionais, deixando o mercado imobiliário”. Nos anos anteriores, os investidores nacionais com excesso de caixa alocaram grande parte destes recursos em imóveis. Com a desaceleração deste mercado, uma parte dos investimentos se direcionou para o mercado de ações.

1,3% do PIB (US\$ 132,3 bilhões). Configura-se, portanto, um mercado acionário bastante especulativo – com giro (*turnover*) elevadíssimo (565,6% na Bolsa de Xangai e 615,7% na Bolsa de Shenzhen em dezembro de 2014) –, volátil, propenso a apresentar problemas de governança²⁰ e formação de bolhas, mas com papel reduzido no financiamento das empresas chinesas (Prasad e Ye, 2012, p. 19).²¹

GRÁFICO 2

Capitalização das bolsas de valores de Xangai e Shenzhen (2003-2014)

(Em US\$ milhões)



Fonte: WFE. *Statistics: monthly reports* (tabela Capitalização de mercado, vários anos).

20. Dadas as preocupações com a governança, o MSCI não inclui o mercado acionário chinês no índice de ações de economias emergentes (MSCI EM Index).

21. Enfatiza-se, no entanto, que algumas ofertas públicas de ações e emissões de bônus nos mercados internacionais auxiliaram no financiamento da expansão global das transnacionais chinesas (Alibaba Group, montadoras de automóveis, companhias de telecomunicações etc.). Em 2014, a dívida externa do país alcançou US\$ 1 trilhão, equivalente a 9,7% do PIB (IMF, 2014, p. 47). Os autores agradecem os comentários da professora Maryse Farhi sobre estas questões.

TABELA 2
China: emissões de ações (1998-2014)

	RMB milhões			US\$ milhões			% do PIB	
	Bolsa de Valores de Xangai	Bolsa de Valores de Shenzhen	Total	Bolsa de Valores de Xangai	Bolsa de Valores de Shenzhen	Total	Bolsa de Valores de Xangai	Bolsa de Valores de Shenzhen
1998	nd	9.143,9	9.143,9	nd	1.104,6	1.104,6	nd	0,1
1999	7.221,0	36.371,0	43.592,0	872,3	4.393,5	5.265,8	0,1	0,4
2000	50.436,0	61.066,4	111.502,4	6.093,5	7.377,8	13.471,4	0,5	0,6
2001	94.086,2	20.907,7	114.993,9	11.367,0	2.526,0	13.893,0	0,9	0,2
2002	61.431,0	14.060,3	75.491,3	7.421,7	1.698,7	9.120,4	0,5	0,1
2003	55.095,7	7.116,4	62.212,1	6.656,6	859,8	7.516,4	0,4	0,1
2004	48.332,0	13.775,4	62.107,4	5.898,8	1.681,2	7.580,0	0,3	0,1
2005	29.977,0	3.028,5	33.005,5	3.760,1	379,9	4.140,0	0,2	0,0
2006	171.443,0	47.051,4	218.494,4	22.541,1	6.186,3	28.727,3	0,8	0,2
2007	660.861,0	117.153,2	778.014,2	95.119,4	16.862,2	111.981,6	2,5	0,4
2008	192.002,0	121.706,3	313.708,3	27.609,2	17.411,1	45.020,3	0,6	0,4
2009	325.798,0	173.418,4	499.216,4	47.707,8	25.395,5	73.103,4	1,0	0,5
2010	562.154,0	406.572,6	968.726,6	83.529,7	60.287,9	143.817,5	1,4	1,0
2011	320.027,0	476.910,3	796.937,3	49.551,5	73.772,0	123.323,5	0,7	1,0
2012	303.929,0	204.645,7	508.574,7	48.198,3	32.411,4	80.609,7	0,6	0,4
2013	251.571,0	179.713,2	431.284,2	40.946,8	29.238,1	70.184,9	0,4	0,3
2014	396.261,0	420.236,0	816.497,0	64.229,3	68.039,8	132.269,1	0,6	0,7

Fonte: Arthur Kroeber, Gavriel Dragonomics Research (de 1998 a 2002) e WFE. Statistics: monthly reports (tabela Fluxo de Investimento em ações – entre 2003 e 2014). Disponível em: <<http://www.world-exchanges.org/statistics/monthly-reports>>.
Obs.: nd – não disponível.

Todavia, a capacidade de expandir o crédito, por meio de diversas instituições bancárias e não bancárias (3.949 no total), tem sido extraordinária.²² Segundo informações divulgadas pela CBRC, os ativos totais do sistema financeiro (exclui o mercado de seguros) saltaram de US\$ 3,3 trilhões em 2003 (o equivalente a 204,0% do PIB) para US\$ 25,0 trilhões em 2013 (o correspondente a 270,6% do PIB), multiplicando-se por 7,5 (tabela 3).²³ Após a crise sistêmica internacional, a expansão dos ativos financeiros, entre 2009 e 2013, somou US\$ 15,7 trilhões, um crescimento maior que a soma do PIB de US\$ 7,3 trilhões em 2011 e US\$ 8,2 trilhões em 2012.

Essas máquinas de acumulação monetária e financeira são lideradas por cinco grandes bancos comerciais públicos – Banco Agrícola da China (Agricultural Bank of China), Banco da China (Bank of China), Banco de Construção da China (China Construction Bank), Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China) e Banco das Comunicações da China (China Bank of Communications)²⁴ – cujos ativos saltaram de US\$ 1,9 trilhão em 2003 para US\$ 10,8 trilhões em 2013. São lideradas ainda por três grandes bancos de desenvolvimento públicos (*policy banks*) – Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank), Banco de Desenvolvimento Agrícola da China (Agricultural Development Bank of China) e Banco de Exportação e Importação da China (Export-Import Bank of China)²⁵ –, cujos ativos, por sua vez, cresceram de US\$ 256,7 bilhões para US\$ 2 trilhões no mesmo período. Os bancos de desenvolvimento são financiados por títulos comprados pelos bancos comerciais (depósitos à vista, a prazo e poupança das famílias), para apoiar a agricultura, os projetos de infraestrutura e o comércio exterior.

22. Em dezembro de 2013, o sistema contava com 3.550.427 funcionários, sendo 48% nos cinco grandes bancos comerciais (CBRC, 2014, p. 168).

23. A título de comparação, segundo informações disponíveis no Banco Central do Brasil, o ativo total do sistema financeiro (bancário e não bancário) era de R\$ 6,6 trilhões em dezembro de 2013 (1.592 instituições), o equivalente a US\$ 2,5 trilhões e a 128,3% do PIB.

24. No Banco das Comunicações da China, o menor do grupo, a participação do Ministério das Finanças mantém-se estável por volta de 26,5%. Os governos locais detêm cerca de 42%, enquanto as empresas possuem o restante (Martin, 2012; Dias, 2004).

25. O Banco de Desenvolvimento da China responde pelos recursos destinados aos grandes projetos de infraestrutura. O Banco de Desenvolvimento Agrícola da China apoia o desenvolvimento da agricultura e das áreas rurais. O Banco de Exportação e Importação da China, por seu turno, fornece serviços financeiros para promover as exportações chinesas (particularmente os produtos de alta tecnologia) e facilitar a importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente avançados.

TABELA 3
Ativos das instituições financeiras chinesas (2003-2013)¹⁾
(Em US\$ bilhões)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ativo total (3.949)²⁾	3.341,7	3.817,9	4.643,0	5.631,7	7.281,6	9.256,4	11.649,0	14.440,2	17.999,5	21.447,9	25.002,0
Bancos de desenvolvimento (3)	256,7	291,5	362,9	445,0	586,5	827,5	1.017,5	1.159,4	1.479,7	1.800,5	2.069,4
Bancos comerciais (5)	1.939,3	2.172,6	2.602,8	3.105,6	3.907,0	4.774,7	5.977,2	7.105,2	8.521,5	9.637,1	10.836,4
Bancos comerciais de capital misto (12)	357,6	440,7	553,3	697,7	997,2	1.294,8	1.731,4	2.258,1	2.920,2	3.776,4	4.449,5
Bancos comerciais das cidades (145)	176,7	206,1	252,4	332,4	457,9	605,6	832,1	1.189,8	1.586,4	1.981,8	2.507,2
Bancos comerciais rurais (468)	4,7	6,8	37,5	64,6	83,6	136,2	273,4	419,2	675,7	1.007,2	1.407,7
Bancos cooperativos rurais (122)	0,0	0,0	34,1	59,6	88,6	147,1	187,4	227,3	222,8	206,0	203,5
Cooperativas de crédito urbano ³⁾	17,7	21,6	25,2	23,5	18,0	11,8	4,0	0,3	0,5	0,0	0,0
Cooperativas de crédito rural (1.803)	320,3	371,7	389,4	442,1	595,4	763,8	804,9	968,3	1.144,7	1.276,6	1.419,8
Instituições financeiras não bancárias (297) ⁴⁾	109,9	105,4	125,9	135,7	133,2	173,0	227,1	316,6	414,2	518,4	655,5
Bancos estrangeiros (42)	50,3	70,4	88,7	118,9	171,7	197,1	197,7	264,0	342,2	382,1	423,3
Novas instituições financeiras rurais e banco de poupança postal (1.052) ⁵⁾	108,5	131,1	170,8	206,6	242,5	324,9	396,3	531,8	691,7	858,9	1.026,0

Fonte: CBRC (2014, p. 116, 120 e 130).

Notas: ¹⁾ Os dados de 2003 a 2006 referem-se aos ativos de instituições financeiras no interior da China. Os dados para o período de 2007 a 2013 referem-se aos ativos consolidados de instituições financeiras dentro e fora da China.

²⁾ Os dados entre parênteses representam o número de instituições no final de 2013.

³⁾ Desde 2003, oitocentas cooperativas urbanas de crédito foram reestruturadas, algumas transformadas em bancos comerciais das cidades, outras fechadas. Cerca de RMB 170 bilhões de ativos inadimplentes foram eliminados.

⁴⁾ Inclui as seguintes instituições: companhias fiduciárias (*trust companies*), 68; companhias financeiras de grupos empresariais (*finance companies of corporate groups*), 176; empresas de arrendamento mercantil (*financial leasing companies*), 23; corretoras do mercado monetário (*money brokerage firms*), 5; empresas de financiamento de automóveis (*auto financing companies*), 17; companhias financeiras de varejo (*consumer finance companies*), 4; e companhias gestoras de ativos bancários (*banking asset management companies*), 4.

⁵⁾ Inclui as seguintes instituições: bancos de vilas rurais (*village or township banks*) e cooperativas mútuas rurais (*rural mutual cooperatives*).

Dois outros grupos de instituições deste *sistema financeiro dominado pelo Estado* (*state-dominated financial system*) também expandiram seus ativos de forma acelerada: os bancos comerciais de capital misto (*joint-stock commercial banks*), controlados pelas províncias, com papel relevante no desenvolvimento regional; e os bancos comerciais das cidades (*city commercial banks*) – grande parte públicos, inicialmente patrocinados pelas administrações locais, após 2001 passaram a absorver capital estrangeiro – sem autorização para operar em escala nacional ou regional.²⁶ Ambos controlavam 27,8% dos ativos totais em 2013 (tabela 3). Nesse ano, os ativos totais dos bancos comerciais das cidades atingiram US\$ 2,5 trilhões, 14,2 vezes maior que o registrado em 2003, representando 10% do total dos ativos do setor financeiro. Por sua vez, os ativos dos bancos comerciais de capital misto somaram US\$ 4,5 trilhões, mais de 12,4 vezes o valor de 2003, representando 17,8% do total. Os ativos dos bancos estrangeiros (42 instituições) também cresceram de US\$ 50,0 bilhões em 2003 para US\$ 423,3 bilhões em 2013, mais que octuplicando (tabela 3). Todavia, a atuação destas instituições permaneceu bastante limitada, apenas 1,7% dos ativos totais.²⁷

Na área rural, prosperou uma extensa rede de cooperativas de crédito rural (1.803), bancos cooperativos rurais (122), bancos comerciais rurais (468), respondendo por 12,1% dos ativos totais do sistema (tabela 3). Têm se expandido também as chamadas novas instituições financeiras rurais (1.052), que incluem os bancos de vilas rurais (*village and township banks*) e as cooperativas mútuas rurais (*rural mutual cooperatives*). Recolhem depósitos e concedem crédito às famílias e empresas comunitárias, realizando importante papel no desenvolvimento da agricultura e das vilas rurais. As cooperativas de crédito urbano desempenhavam funções semelhantes nas áreas urbanas, mas acumularam elevados volumes de créditos inadimplentes. Decidiu-se então fechá-las ou reestruturá-las. Algumas foram consolidadas em bancos cooperativos rurais ou bancos comerciais rurais; outras, em bancos comerciais das cidades.

Diante desse crescimento acelerado, o Banco Industrial e Comercial da China passou a constar no primeiro lugar do *ranking* dos cinquenta maiores bancos do mundo, em termos de ativos, entre 2012 e 2014. Em março deste último ano, quatro bancos chineses constavam entre os dez maiores: Banco Industrial e Comercial da China na primeira posição, com ativos de US\$ 3,18 trilhões ou RMB 19,73 trilhões; Banco da Construção da China, na terceira posição, com ativos de US\$ 2,60 trilhões; Banco

26. Há uma competição feroz no interior da estrutura política chinesa nas esferas regionais: os prefeitos que viabilizarem os melhores resultados podem ser alçados a governadores de província e, posteriormente, atingirem posições mais altas na hierarquia do PCC.

27. O Decreto nº 478, de 11 de novembro de 2006, promulgado pelo Conselho de Estado, estabelece a política geral de operações dos bancos estrangeiros na China. Eles devem deter um capital mínimo de RMB 1 bilhão (US\$ 157 milhões) mais um adicional de RMB 100 milhões (US\$ 14,6 milhões) para cada agência. Além disso, a relação entre o estoque de empréstimos e o de depósitos não pode exceder 75% (Lei dos Bancos Comerciais, disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/DAT/214824.htm>>). Ver também Martin (2012, p. 13).

Agrícola da China, na sétima posição, com ativos de US\$ 2,47 trilhões; e Banco da China, na oitava posição, com ativos de US\$ 2,43 trilhões. Nessa lista dos cinquenta maiores bancos do mundo, constavam mais seis instituições chinesas, totalizando dez bancos: Banco de Desenvolvimento da China na 23ª posição, com ativos de US\$ 1,32 trilhão; Banco das Comunicações da China, na 28ª posição, com ativos de US\$ 964,0 bilhões; Banco de Poupança Postal da China (Postal Savings Bank of China), na 31ª posição, com ativos de US\$ 899,7 bilhões;²⁸ China Merchants Bank, na 44ª posição, com ativos de US\$ 710,2 bilhões; China Citic Bank Corp., na 48ª posição, com ativos de US\$ 641,9 bilhões; e Industrial Bank Co. Ltd., na 50ª posição, com ativos de US\$ 611,6 bilhões.²⁹ Todavia, como sugerido por Hooley (2013, p. 9): “*China has the biggest banking system in the world by total assets but it is very domestically focused*”.

Essas diversas instituições financeiras têm promovido uma dramática expansão dos empréstimos, cujo ápice ocorreu no último trimestre de 1993, quando a taxa de crescimento anual se situou em 44%. Esta taxa se reduziu acentuadamente no final dessa década. Todavia, após a crise global, no quarto trimestre de 2009, a taxa de crescimento do crédito total atingiu 37% (gráfico 3). O crédito total inclui empréstimos bancários em moeda local e em moeda estrangeira, garantias bancárias (*bank acceptance bills*),³⁰ empréstimos dos fundos fiduciários (*trust loans*) – instrumentos de gestão de patrimônio –, empréstimos intercompanhias intermediados por um banco (*entrusted loans*),³¹ emissões de bônus corporativos (*corporate bond financing*), emissão de ações pelas empresas (*nonfinancial enterprise equity financing*) e outros (microcrédito). Entre 2011 e 2014, a taxa de expansão do crédito bancário arrefeceu e se estabilizou em torno de 15%. A taxa de crescimento do crédito total também declinou, mas persistiu em torno de 18% (muito acima do desempenho do PIB).

Com esse conceito de crédito total, denominado “financiamento social total” (*total social financing*), as autoridades chinesas procuram dimensionar a evolução e a composição de todo o sistema de financiamento do país. Todavia, o conceito representa uma métrica muito particular e muito ampla dos fluxos mensais ou

28. Em 2012, o Banco de Poupança Postal da China foi transformado em banco comercial de capital misto, separando as atividades dos postos de correio e do banco postal. Todavia, permaneceu concentrado na oferta de serviços de varejo para os setores comunitários rurais e pequenas empresas urbanas (CBRC, 2013, p. 33).

29. O Banco do Brasil (BB) aparecia na 52ª posição, com ativos de US\$ 607,2 bilhões.

30. Em geral, a emissão dessas garantias bancárias – um instrumento de dívida de curto prazo – está ancorada em uma caução, pelo menos em parte, um depósito no mesmo banco comercial, por exemplo, o que reduz o risco de crédito assumido pelo banco. Elas podem ser negociadas no mercado secundário com um desconto sobre o valor de face. Por tudo isso, são registradas fora dos balanços (*off balance sheets*) dos bancos.

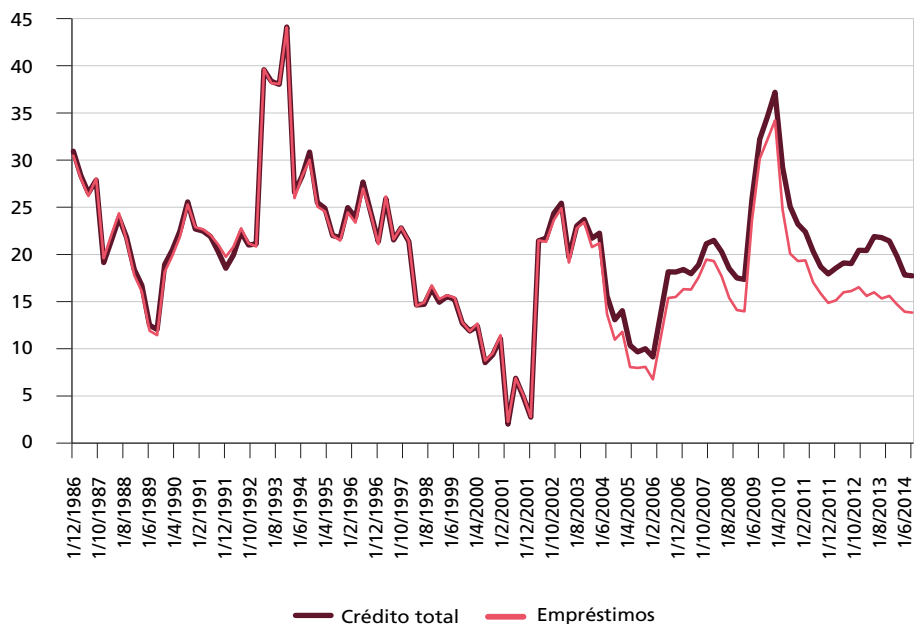
31. Trata-se de uma operação de crédito organizada por um banco entre o tomador e o credor, também chamada de *entrusted corporate-to-corporate loans*. Nesta transação, o banco é o agente fiduciário (*trustee*), sendo responsável pelo recebimento do principal e dos juros, pelo qual cobra uma comissão, mas não responde pelos riscos decorrentes do empréstimo. Por isso, é mantida fora dos balanços dos bancos. Isso, na verdade, obnubila os riscos bancários, caso o tomador não seja capaz de pagar a dívida, mas também o grau de endividamento (alavancagem) das empresas. Empréstimos intercompanhias intermediados por um banco (*entrusted loans*) são comuns na China, que restringe a contratação de empréstimos diretos entre as empresas. Eles oferecem às empresas com recursos ociosos a oportunidade de ganhar juros. O PBC autoriza estas transações desde 2001.

anuais de liquidez, descrito como “o total de recursos obtidos pela economia real do sistema financeiro em um determinado período de tempo”. Dessa forma, ao incorporar as principais fontes de crédito a um conjunto de operações não creditícias, tais como a emissão de ações e de bônus pelas corporações no mercado de capitais, deixa de ser comparável com os utilizados por muitos outros países.

GRÁFICO 3

China: empréstimos e crédito total ao setor privado não financeiro¹ (dez./1986-jun./2014)

(Taxa de variação em relação ao mesmo período do ano anterior)



Fonte: BIS. Disponível em: <<https://www.bis.org/statistics/credtopriv.htm>>.

Nota: ¹ Crédito ofertado pelo sistema bancário e por outras instituições financeiras para as corporações não financeiras (privadas e públicas), famílias e instituições não lucrativas relacionadas às famílias como definido no Sistema de Contas Nacionais (SCN).

Registra-se, de todo modo, que este sistema de financiamento promoveu uma expansão de RMB 17,3 trilhões em 2013, o equivalente a US\$ 2,8 trilhões e a 30% do PIB (tabela 4). Os empréstimos em moeda local responderam por 92% do total em 2002 e caíram para 51% em 2013. As garantias bancárias, os empréstimos dos fundos fiduciários, os empréstimos intercompanhias intermediados por um banco, as emissões de bônus corporativos, que eram irrisórias no início do período analisado, forneceram 40% do crédito total em 2013. Essas novas formas de intermediação financeira – com exceção dos bônus corporativos – têm sido identificadas com o sistema bancário paralelo (como será discutido na seção seguinte). A emissão de ações, como sugerido, desempenha papel residual, assim como os empréstimos em moeda estrangeira.

TABELA 4

China: fluxo de empréstimos e de crédito total ou financiamento social total (2002-2014)

4A – Em RMB bilhões

	Total	Empréstimos em RMB	Empréstimos em moeda estrangeira	Empréstimos intercompanhias intermediados por banco	Empréstimos fiduciários	Garantias bancárias	Bônus corporativo	Ações	Outros
2002	2.011	1.848	73	18	...	-70	37	63	43
2003	3.411	2.765	228	61	...	201	50	56	50
2004	2.863	2.267	138	312	...	-29	47	67	61
2005	3.001	2.354	141	196	...	2	201	34	72
2006	4.270	3.152	146	269	83	150	231	154	85
2007	5.966	3.632	386	337	170	670	229	433	108
2008	6.980	4.904	195	426	315	107	552	333	150
2009	13.911	9.594	927	678	436	461	1.237	335	242
2010	14.019	7.945	485	875	386	2.335	1.106	579	308
2011	12.829	7.472	571	1.296	203	1.027	1.366	438	456
2012	15.763	8.204	916	1.284	1.285	1.050	2.255	251	519
2013	17.317	8.892	585	2.547	1.840	776	1.811	222	645
2014 ¹	12.844	7.683	376	1.787	360	119	1.819	303	397

4B – Em US\$ bilhões

	Total	Empréstimos em RMB	Empréstimos em moeda estrangeira	Empréstimos intercompanhias intermediados por banco	Empréstimos fiduciários	Garantias bancárias	Bônus corporativo	Ações	Outros
2002	243	223	9	2	...	-8	4	8	5
2003	412	334	28	7	...	24	6	7	6
2004	346	274	17	38	...	-4	6	8	7
2005	366	287	17	24	...	0	25	4	9
2006	536	395	18	34	10	19	29	19	11
2007	784	478	51	44	22	88	30	57	14
2008	1.005	706	28	61	45	15	79	48	22
2009	2.036	1.405	136	99	64	67	181	49	36
2010	2.071	1.174	72	129	57	345	163	85	45
2011	1.985	1.156	88	201	31	159	211	68	71
2012	2.498	1.300	145	203	204	166	357	40	82
2013	2.812	1.446	95	414	300	126	293	36	101
2014 ¹	2.084	1.246	61	290	58	19	295	49	64

Fonte: PBC. *China Monetary Policy Report*, vários números. Disponível em: <<http://www.pbc.gov.cn/publish/english/4229/index.html>>.

Nota: ¹Os dados de 2014 referem-se aos três primeiros trimestres.

Obs.: (...) não houve operação (equivalente a zero).

Com isso, o estoque de dívida das empresas (privadas e públicas), famílias, instituições sem fins lucrativos e do governo – setor não financeiro – saltou de RMB 12,0 trilhões em 1998 (o equivalente a US\$ 1,4 trilhão ou 143% do PIB) para RMB 107,9 trilhões no final de 2012 (o correspondente a US\$ 17,3 trilhões

ou 208% do PIB). O estoque total de dívida – inclui empresas, famílias, governo e instituições financeiras – passou de RMB 13,2 trilhões (o equivalente a US\$ 1,6 trilhão ou 157% do PIB) para RMB 122 trilhões (o correspondente a US\$ 19,6 trilhões ou 235% do PIB) no mesmo período, provavelmente gerando uma das maiores expansões de crédito da história (tabela 5).

TABELA 5

China: estoque de dívida, por segmento (1998-2012)

5A – Em RMB bilhões

	Total	Total não financeiro							Instituições financeiras
		Governo				Corporações comerciais	Famílias		
		Subtotal	Central	Local	Estatais não comerciais				
1998	13.238	12.070	1.953	1.391	98	464	9.861	255	1.168
1999	16.784	13.868	2.771	1.716	110	945	10.697	400	2.916
2000	18.716	16.032	4.007	1.977	70	1.959	11.305	720	2.685
2001	20.777	18.117	4.649	2.244	19	2.385	12.366	1.102	2.660
2002	23.854	20.927	5.466	2.622	169	2.675	13.820	1.641	2.927
2003	28.132	24.826	6.120	2.967	277	2.875	16.323	2.384	3.306
2004	32.286	27.493	7.032	3.126	582	3.324	17.421	3.041	4.793
2005	38.848	31.495	8.608	3.971	802	3.834	19.444	3.443	7.353
2006	46.053	36.780	9.717	4.208	1.058	4.451	22.820	4.243	9.273
2007	53.680	43.990	12.290	5.876	1.376	5.038	26.051	5.650	9.690
2008	63.555	52.245	14.481	6.679	1.832	5.969	31.288	6.476	11.310
2009	81.770	70.231	21.307	7.283	3.214	10.810	39.735	9.189	11.539
2010	95.690	83.270	25.564	7.837	3.894	13.833	45.047	12.660	12.419
2011	105.927	93.396	27.012	8.128	3.911	14.973	50.869	15.515	12.531
2012	122.059	107.887	25.920	9.056	3.901	12.963	64.062	17.904	14.172

(Continua)

5B – Em US\$ bilhões

(Continuação)

	Total	Total não financeiro							Instituições financeiras
		Governo				Corporações comerciais	Famílias		
		Subtotal	Central	Local	Estatais não comerciais				
1998	1.599	1.458	236	168	12	56	1.191	31	141
1999	2.027	1.675	335	207	13	114	1.292	48	352
2000	2.261	1.937	484	239	8	237	1.366	87	324
2001	2.510	2.189	562	271	2	288	1.494	133	321
2002	2.882	2.528	660	317	20	323	1.670	198	354
2003	3.399	2.999	739	358	33	347	1.972	288	399
2004	3.940	3.355	858	381	71	406	2.126	371	585
2005	4.873	3.951	1.080	498	101	481	2.439	432	922
2006	6.055	4.836	1.278	553	139	585	3.000	558	1.219
2007	7.726	6.332	1.769	846	198	725	3.750	813	1.395
2008	9.304	7.649	2.120	978	268	874	4.580	948	1.656
2009	12.079	10.375	3.147	1.076	475	1.597	5.870	1.357	1.704
2010	14.806	12.884	3.955	1.213	603	2.140	6.970	1.959	1.922
2011	16.789	14.803	4.281	1.288	620	2.373	8.063	2.459	1.986
2012	19.569	17.297	4.156	1.452	625	2.078	10.271	2.871	2.272

Fonte: Arthur Kroeber, Gavekal Dragonomics Research.

O setor não financeiro – governo, empresas, famílias – persistiu concentrando em torno de 90% do endividamento total. Em 2012, as corporações (estatais e comerciais) responderam por 63% da dívida, somando RMB 77 trilhões, o equivalente a US\$ 12,3 trilhões ou 148% do PIB.³² O setor público (central e local) absorveu 11% da dívida, no valor de RMB 13,0 trilhões, o que significava US\$ 2,0 trilhões ou 25% do PIB. As famílias, por sua vez, foram responsáveis por 15% da dívida (porcentagem em crescimento), no valor de RMB 18,0 trilhões, o equivalente a US\$ 2,9 trilhões ou 34% do PIB. Entre 2005 e 2008, a dívida das instituições financeiras atingiu, em média, 18,7% do total e 38,7% do PIB, período que coincide com a valorização das bolsas de valores, sobretudo da Bolsa de Xangai, e dos imóveis residenciais, acompanhando o ciclo de valorização dos ativos globais liderado pelo sistema financeiro americano (gráficos 2 e 7).³³

Evidentemente, um sistema financeiro que opera com esta voracidade fica sujeito a processos de má avaliação de créditos, concentração setorial de ativos,

32. O estoque de dívidas acumulado pelas empresas americanas foi estimado em US\$ 10,8 trilhões no mesmo período (Federal Reserve, 2014, tabela D.3, p. 5).

33. A título de comparação, em dezembro de 2008, o estoque de dívida das instituições financeiras americanas (US\$ 17,0 trilhões) representava 32% do total (US\$ 53,4 trilhões) e 120% do PIB (US\$ 14,3 trilhões).

elevada alavancagem, aumento da inadimplência e reestruturações recorrentes. Dessa forma, o sistema financeiro chinês continuamente precisa se reinventar e se adaptar às novas condições, a fim de viabilizar as metas de crescimento e de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, Maswana (2008, p. 97) argumenta que o critério relevante para avaliar a funcionalidade e o desempenho do sistema financeiro chinês deveria ser a “eficiência adaptativa”, definida como a capacidade de desenvolver instituições que possibilitem um ambiente favorável para a atividade econômica; e não “eficiência alocativa”, como sugere a literatura de cunho mais convencional. A “eficiência adaptativa” reflete a atuação das instituições financeiras que buscam modificar uma determinada situação de acordo com metas de desenvolvimento e não maximizar qualquer lucro ótimo ou retorno financeiro. Nas palavras de Maswana (*idem, ibidem*): “*individual bank does not have to be profitable (since that is not their assigned mission anyway); it is the interactions between those financial institutions that are responsible for the persistence of the financial system’s fitness and the emergence of a strong economic growth*”.

Rigorosamente, os bancos chineses não são centros de lucro, mas instituições de serviço público ampliado que tendem a subordinar os resultados financeiros às metas de desenvolvimento, privilegiando a preservação e a propulsão de todo o sistema socioeconômico.

Na reforma bancária de 1993, diversas instituições financeiras não bancárias foram fechadas e os três bancos de desenvolvimento (*policy banks*), criados. A reestruturação dos grandes bancos estatais envolveu pelo menos cinco processos interligados. Primeiro, a transferência de uma parte do estoque de créditos inadimplentes (cerca de US\$ 307 bilhões) para quatro companhias de gerenciamento de ativos (*asset-management companies*) – Huarong, Cinda, Great Wall e China Orient –, uma para cada um dos quatro bancos comerciais estatais, em 1998. Os bancos receberam – uma parte pelo valor de face e outra com desconto – o valor equivalente em bônus emitidos pelas companhias de ativos com taxas de juros de 2,25% ao ano, implicitamente garantidos pelo Estado.³⁴

Segundo, o governo injetou US\$ 156 bilhões no sistema bancário para recapitalizá-lo (entre 1998 e 2005). Isso foi realizado por meio de uma empresa estatal chamada Central Huijin Company, controlada pela China Investment

34. A Huarong estava associada ao Banco Industrial e Comercial da China. Para ela, foram transferidos RMB 705,0 bilhões, sendo RMB 459,0 bilhões pelo valor de face. A Cinda, ligada ao Banco de Construção da China, recebeu RMB 128,0 bilhões, com desconto de 50% do valor de face. A Great Wall, ligada ao Banco Agrícola da China, absorveu RMB 345,8 bilhões. A China Orient, ligada ao Banco da China, recebeu RMB 148,0 bilhões, com desconto de 50% do valor de face. Recentemente, estas companhias de gerenciamento de ativos começaram a adquirir bancos comerciais locais. Em março de 2012, foram introduzidos quatro investidores estratégicos na Cinda Asset Management pelo valor de RMB 10,37 bilhões: Fundo Nacional de Seguridade Social, UBS, Citic Capital Holdings Limited e Standard Chartered Bank. Estes investidores estratégicos devem facilitar a “introdução de instrumentos e *expertise* de investimento”, o aperfeiçoamento da governança corporativa, da gestão de ativos, de clientes e do controle de riscos (CBRC, 2013, p. 35).

Corporation, o fundo soberano do país que administrava ativos no valor de US\$ 652,7 bilhões em março de 2015. Na verdade, o Ministério das Finanças e o banco central autorizaram o uso das reservas por meio da Central Huijin Company para adquirir participação nos principais bancos comerciais (Elliott e Yan, 2013, p. 16; Balding e Campell, 2013, p. 46).

Terceiro, a fim de introduzir mudanças na gestão de risco e dos ativos, o governo decidiu abrir o capital de alguns bancos e atrair sócios estrangeiros estratégicos, de forma a forçá-los a seguir regras internacionais de contabilidade e de governança corporativa exigidas das empresas de capital aberto. O capital novo também possibilitou a redução de créditos inadimplentes nos balanços dos bancos. Em 2001, o HSBC adquiriu 19,9% do Banco das Comunicações da China e a mesma porcentagem da seguradora Ping An, a segunda maior do país. Em junho de 2005, o Banco das Comunicações da China abriu seu capital na Bolsa de Valores de Hong Kong e captou US\$ 2,16 bilhões. Em outubro de 2005, o Banco de Construção da China também abriu seu capital na Bolsa de Valores de Hong Kong e captou US\$ 9,23 bilhões. O Bank of America anunciou investimento de US\$ 3,0 bilhões na compra de 8,5% das ações, e o grupo de investimentos Temasek de Cingapura adquiriu mais 6,0% (US\$ 2,5 bilhões). Em junho de 2006, o Banco da China captou US\$ 11,2 bilhões, também na Bolsa de Valores de Hong Kong. O consórcio liderado pelo Royal Bank of Scotland adquiriu 9,6% das ações, no valor de US\$ 3,0 bilhões; o UBS, 1,6% das ações, no valor de US\$ 492 milhões; o Temasek, 4,8% das ações, no valor de US\$ 1,5 bilhão. Em outubro de 2006, o Banco Industrial e Comercial da China realizou uma oferta pública inicial de ações no valor de US\$ 19,1 bilhões, permitindo a participação do Goldman Sachs, Allianz e American Express, que, juntos, adquiriram 8,5% das ações, no valor de US\$ 3,8 bilhões.³⁵ Em 2010, foi a vez do Banco Agrícola da China abrir o capital nas Bolsas de Valores de Xangai e de Hong Kong, captando US\$ 22,0 bilhões.

Quarto, para facilitar a reestruturação patrimonial das grandes corporações estatais, foi permitida a conversão de dívidas de posse das quatro companhias de gerenciamento de ativos em ações das empresas devedoras (*debt-for-equity swaps*). Estima-se que as companhias de gerenciamento de ativos converteram RMB 405 bilhões de dívidas em ações de 580 corporações estatais, o que representou cerca de 29% dos créditos transferidos. Os contratos previam a possibilidade de recompra das ações pelas corporações estatais no prazo de dez anos e o pagamento de dividendos, não de juros (Ma e Fung, 2002, p. 13-15).

35. Alguns dos processos foram revertidos. O Goldman Sachs, que havia liderado o consórcio, investindo US\$ 2,58 bilhões na compra de participação minoritária no Banco Industrial e Comercial da China, concluiu a venda de suas ações em maio de 2013 (Goldman..., 2013).

Quinto, houve um aperfeiçoamento do marco regulatório – Lei do Banco Comercial, Lei do Banco Central e Regulamento do Investimento Estrangeiro em Instituições Financeiras – que introduziu a regulamentação prudencial, indicadores de avaliação de risco e de rentabilidade do sistema bancário. O Artigo 38 da Lei do Banco Comercial estipula as linhas gerais do Acordo de Basileia: requerimento de capital de 8% dos ativos ponderados pelos riscos; limite de 10% de exposição a uma única instituição tomadora de crédito etc. (Dias, 2004, p. 79).

Com a reestruturação patrimonial dos bancos e das corporações e a expansão de novos empréstimos, o estoque de créditos inadimplentes nos quatro grandes bancos estatais reduziu de 31,1% dos seus empréstimos em 2001 para 10,1% em 2005 (US\$ 125 bilhões, o equivalente a 6,5% do PIB).³⁶ Enfim, desde o início das reformas, a expansão do crédito contém um forte componente político, definindo diferentes prioridades e motivações. Fundamentalmente, foi utilizada para financiar o investimento em setores e empresas selecionados, regiões e infraestrutura. Essa expansão do crédito pelo sistema financeiro se configura como a coluna vertebral do dinamismo quantitativo e qualitativo do investimento, com seus efeitos multiplicadores sobre os demais setores da economia e, assim, do desenvolvimento chinês. Trata-se, portanto, de fortalecer as empresas estatais, as províncias e os governos locais. As estatais absorvem a maior parte do volume de crédito, mas as privadas com boas relações com os quadros partidários também têm acesso ao sistema de crédito. As províncias e os governos locais contam com a oferta de crédito proveniente dos bancos comerciais de capital misto, dos bancos comerciais das cidades, das cooperativas de crédito e naturalmente dos bancos de desenvolvimento (*policy banks*). As reestruturações, em geral, realizam um duplo movimento: reorganizam o patrimônio dos grandes bancos públicos e preservam as empresas estatais inadimplentes, cujas dívidas são refinanciadas, evitando a falência, o aumento do desemprego e da pobreza. Como afirma Maswana (2008, p. 96): “*in the case of China, the role of state-owned banks, specifically, is to bankroll the government’s massive infrastructure projects (...) and to keep state-owned enterprises that would otherwise be bankrupt afloat*”. No limite, pode-se argumentar que os bancos – com objetivos econômicos, sociais e políticos –, atuando com garantia das autoridades monetárias, assumem funções “fiscais”, contrapartida ao baixo estoque de dívida do governo central. Em 1995, representava 6,2% do PIB, atingindo 22,4% do PIB em 2013.

Salienta-se ainda que os empréstimos inadimplentes estão denominados na moeda nacional, o que amplia o raio de manobra das autoridades monetárias no enfrentamento de situações de crise e na manutenção da confiança no sistema

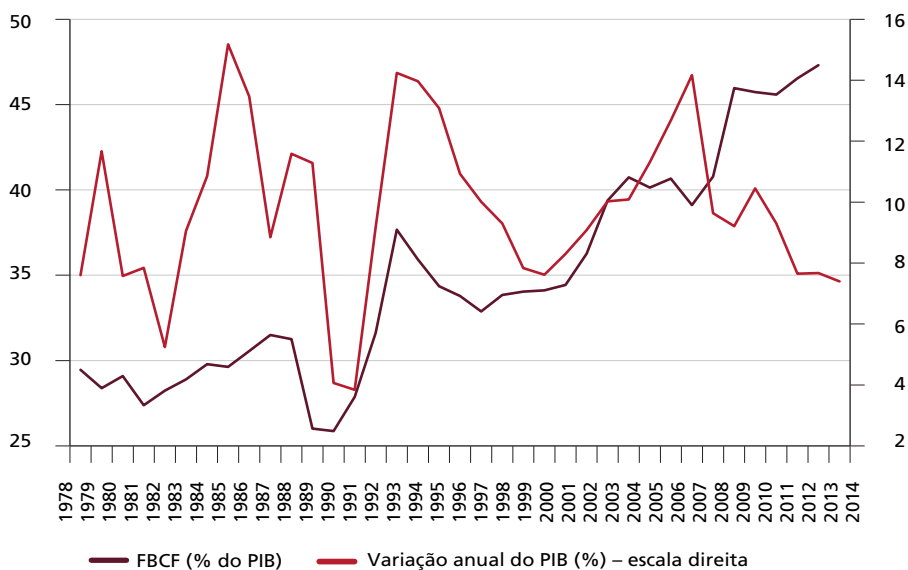
36. Segundo o IMF (2014, p. 9) e a CBRC (2014, p. 161), a relação entre os créditos inadimplentes e o total dos bancos comerciais registrou 6,1% em 2007, 2,4% em 2008, 1,6% em 2009, 1,1% em 2010 e 1,0% nos três anos seguintes (2011-2013).

bancário e na moeda doméstica. Trata-se, portanto, de administrar a expansão do dinheiro, do crédito e do investimento, mas também de gerir os efeitos cumulativos dessa voraz expansão nos mercados de ativos, sejam mobiliários, sejam imobiliários, evitando a formação de bolhas de crédito e de preços.

Enfim, o setor financeiro chinês – bancos estatais, banco central e comissão de regulação bancária – desempenhou papel crucial nas gigantescas transformações estruturais chinesas, uma vez que organizaram uma vasta rede de investimentos, promovendo setores, empresas, regiões e infraestrutura. Desde o início das reformas, a formação bruta de capital fixo (FBCF) se manteve acima de 25% do PIB. Entre 2003 e 2013, ultrapassou 40% do PIB (gráfico 4). A taxa de crescimento do PIB atingiu dois dígitos em diversos momentos neste período. Nas palavras de Herr (2010, p. 81): “*one of the secrets of the Chinese development can be found in this extraordinary development of domestic credit*”.

GRÁFICO 4

China: FBCF (% do PIB) e variação anual do PIB (%) (1978-2014)



Fonte: World Bank. *World Development Indicators*. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.GD.ZS>>.

Nesse sentido, a China foi capaz de montar um sistema de crédito-investimento-renda, nos termos keynesiano-schumpeterianos, para fomentar a prosperidade econômica. A farta expansão do crédito doméstico, com baixas taxas de juros e longos prazos de maturação (acrescida da entrada das empresas multinacionais), foi protegida por meio de rigorosos controles sobre os fluxos de capitais e de uma

política deliberada de obtenção de *superavit* na conta-corrente e na conta financeira do balanço de pagamentos. Desta forma, permitiu-se a acumulação de um volume expressivo de reservas internacionais, US\$ 3,9 trilhões em dezembro de 2014 (gráfico A.1, no anexo). Essas políticas monetária e financeira reduziram em muito a restrição financeira ao desenvolvimento, permitindo aos agentes públicos e privados satisfazerem individual ou coletivamente certos objetivos inalcançáveis apenas pelos mecanismos de mercado. Como afirma a revista *The Economist* (A moving..., 2014, tradução nossa): “Para muitos na China, o crédito ainda é visto como o ouro”.³⁷

3 O SISTEMA BANCÁRIO PARALELO NA CHINA

A crise financeira sistêmica de 2008 revelou um conjunto de instituições que funcionava como banco, sem sê-lo, captando recursos no curto prazo, operando de forma altamente alavancada e investindo em ativos de longo prazo e ilíquidos. Contudo, diferentemente dos bancos, eram displicentemente reguladas e supervisionadas, sem reservas de capital, sem acesso aos seguros de depósitos, às operações de redesconto e às linhas de empréstimos de última instância dos bancos centrais. Dessa forma, eram altamente vulneráveis, seja a uma corrida dos investidores (saque dos recursos ou desconfiança dos aplicadores nos mercados de curto prazo), seja a desequilíbrios patrimoniais (desvalorização dos ativos em face dos passivos). Estas instituições frouxamente reguladas (seguradoras, fundos de pensão, fundos de investimento) e não reguladas (*hedge funds*, *private equities funds*, *special investment vehicles* – SIV) se tornaram contrapartes da transferência de riscos de crédito do sistema financeiro regulado (bancos universais, de investimento e hipotecários) e passaram a carregar riscos crescentes. Uma série de inovações financeiras (*collateralized-debt obligations* – CDO, *mortgage-backed securities* – MBS, *asset-backed commercial paper* – ABCP, *credit default swaps* – CDS ou derivativos de crédito) permitiu estas trocas de posições, algumas financiadas nos mercados monetários. A participação dos bancos universais não se deu apenas na qualidade dos ativos transferidos, mas também como fornecedores de garantias e de crédito para alavancagem das operações do sistema bancário paralelo (*shadow banking system*). Além disso, os bancos universais, não raro, atuavam como operadores diretos do “mercado-sombra” por meio de subsidiárias ou parcerias com outras instituições, de modo a contornar as limitações da regulação financeira e evitar o impacto da volatilidade dos preços de ativos de maior risco sobre seus próprios balanços patrimoniais (Luttrell, Rosenblum e Thies, 2012, p. 5-6). Houve, portanto, uma interpenetração dessas instituições e mercados, gestando o *global shadow banking system*, vale dizer, um sistema bancário sombra global ou paralelo (Farhi e Cintra, 2008; 2009).

É extremamente difícil obter uma dimensão precisa do tamanho do sistema bancário paralelo na China, dadas suas próprias características, bastante opaco,

37. “For many in China, credit is still seen as an equal to gold”.

mas também devido às limitações de dados das províncias, ao emprego de definições distintas por parte dos diferentes órgãos governamentais responsáveis por seu monitoramento, às diferentes metodologias empregadas na contabilização. O Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board – FSB) estima o sistema bancário paralelo a partir da inclusão das operações dos “outros intermediários financeiros” como *proxy* para as atividades financeiras paralelas. Os ativos do sistema bancário paralelo chinês somariam cerca de US\$ 3 trilhões – RMB 18,4 trilhões – em dezembro de 2013, o equivalente a 4% do sistema bancário global paralelo, estimado em US\$ 75,2 trilhões (FSB, 2014, p. 4-6) (tabela A.1, no anexo).³⁸ A definição do Conselho de Estabilidade Financeira procura explicitar as atividades de intermediação de crédito das instituições não bancárias que envolvem ampliação de risco sistêmico (em particular, as transformações de maturidade e de liquidez, transferência imperfeita de risco de crédito e grau de alavancagem) e arbitragem regulatória (que compromete a eficácia da regulação financeira).³⁹ No entanto, componentes relevantes do sistema bancário paralelo chinês – as operações informais de crédito e garantia – permanecem ausentes desta estimativa.

O PBC no *Financial Stability Report 2013* define o sistema bancário paralelo no país “como a intermediação de crédito envolvendo entidades e atividades fora do sistema bancário formal, com transformação de liquidez e de prazo, potencialmente capaz de desencadear riscos sistêmicos ou arbitragem regulatória” (PBC, 2013a, p. 203). Dada a natureza e a lógica de funcionamento do sistema bancário formal chinês, descrito na seção anterior, gestou-se um sistema paralelo. Em uma primeira aproximação, apreende-se que a CBRC estima os ativos das instituições financeiras não bancárias em US\$ 655,5 bilhões em dezembro de 2013, o equivalente a RMB 4 trilhões e 2,6% dos ativos do sistema financeiro chinês (tabela 3). Na estimativa da CBRC estão incluídas as seguintes instituições: companhias fiduciárias (*trust companies*), companhias financeiras (*finance companies*),⁴⁰ empresas de arrendamento mercantil (*financial leasing companies*), empresas de financiamento de automóveis (*auto financing companies*), companhias gestoras de

38. Os ativos do sistema bancário paralelo brasileiro foram estimados em US\$ 1,12 trilhão em dezembro de 2013 (equivalente a 1,5% do sistema bancário global paralelo).

39. O FSB (2014, p. 19-22) elaborou um conceito mais restrito que considera os seguintes critérios: i) a instituição deve fazer parte de uma cadeia de intermediação de crédito; ii) a instituição não deve estar consolidada em um grupo bancário para efeitos da regulamentação prudencial; e iii) a instituição deve apresentar os riscos associados ao sistema bancário sombra – transformação de prazo, de liquidez e/ou alavancagem. Utilizando-se estes critérios são excluídos os seguintes ativos: *self-securitisation* (operação de securitização realizada exclusivamente com o propósito de oferecer garantia junto ao banco central para obter recursos, sem nenhuma intenção de vendê-los a terceiros investidores); instituições não financeiras consolidadas em um grupo bancário para fins de regulação prudencial; instituições não diretamente envolvidas na intermediação de crédito, tais como fundos de investimento de ações, fundos de investimento em capital imobiliário (Real Estate Investment Trusts – e-Reits) e instituições criadas com o único objetivo de realizar atividades intragrupos. Por estes critérios, o sistema bancário sombra global somou US\$ 34,90 trilhões em 2013; o chinês, US\$ 1,55 trilhão.

40. Instituições financeiras especializadas na oferta de crédito para a aquisição de bens de consumo e serviços, seja adquirindo contratos de estabelecimentos comerciais, seja concedendo empréstimos diretamente aos consumidores.

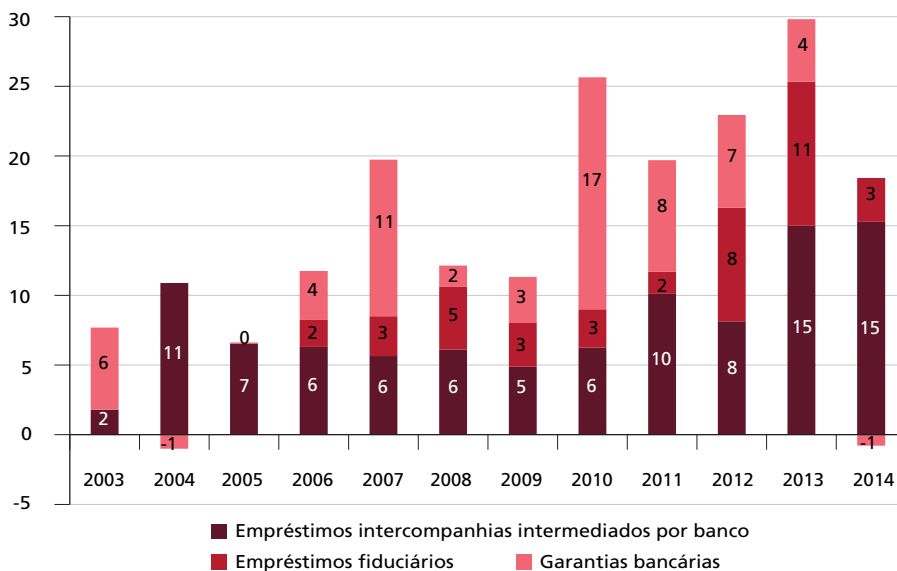
ativos (*banking asset management companies*) e corretoras do mercado monetário (*money brokerage firms*).

O IMF (2014) estima a participação do sistema bancário paralelo chinês a partir do conceito de “financiamento social total”. Como *proxy* do sistema bancário sombra chinês, consideram-se os fluxos e/ou os estoques de empréstimos dos fundos fiduciários (*trust loans*), os empréstimos intercompanhias administrados por um banco (*entrusted loans*) e as garantias bancárias (*bank acceptance bills*). O gráfico 5 explicita a participação destas modalidades no fluxo de crédito, que envolve operações fora de balanço dos bancos e instituições financeiras não bancárias, especialmente companhias fiduciárias (*trust companies*) e as corretoras (*security firms*), no “financiamento social total”. A participação dessas modalidades de crédito passa de 8% do “financiamento social total” em 2003 para 30% em 2013. Ao se agregarem as “outras” modalidades (microcrédito), a participação no “financiamento social total” salta de 9% para 34% no mesmo período (tabela 4). O estoque destas operações pode ser estimado em 25% da dívida total do setor não financeiro (tabela 5).

GRÁFICO 5

Participação do sistema bancário paralelo no fluxo anual do financiamento social total (2003-2014)

(Em %)



Fonte: Dados do PBC na base Ceic Data.

Obs.: Agradece-se o apoio de Giovanni Roriz Lyra Hillebrand na captura dos dados.

Por sua vez, uma equipe do JP Morgan Chase Bank em Hong Kong apresenta duas estimativas para o sistema bancário paralelo chinês – uma restrita e outra abrangente (tabela 6). O conceito restrito considera os fundos fiduciários (*trust funds*) ou companhias fiduciárias (*trust companies*) e os fundos de investimentos (*wealth management products*). Individualmente, as maiores instituições não bancárias associadas ao sistema bancário paralelo são os fundos fiduciários ou companhias fiduciárias, que se assemelham aos *hedge funds*. Eles gerem os portfólios dos investidores mais ricos – investimento mínimo de RMB 1 milhão – e prometem elevada rentabilidade, por meio de empréstimos mais arriscados, especialmente aos construtores imobiliários. Já os fundos de investimentos tendem a administrar os portfólios dos investidores de varejo – investimento mínimo de RMB 50 mil –, que procuram fugir das taxas de depósito predeterminadas no sistema bancário formal (Manulife Asset Management, 2014). Em geral, captam recursos de curto prazo (seis meses) e investem em ativos de baixo risco (tais como, bônus e mercado interbancário), mas também podem aplicar em ativos mais arriscados, como em um *local-government financing vehicle* (LGFV) ou em empréstimos para construtoras. Os ativos destes dois grupos somaram RMB 5,8 trilhões em dezembro de 2010, RMB 14,5 trilhões em dezembro de 2012 e RMB 20,0 trilhões em setembro de 2013, correspondendo a 36,3% do PIB e apresentando um crescimento de 343,3% (tabela 6).

TABELA 6
Evolução dos principais componentes do sistema bancário paralelo da China

	Dez./2010 (RMB bilhões)	Dez./2012 (RMB bilhões)	% do PIB	Set./2013 (RMB bilhões)	% do PIB
1. Fundos fiduciários (<i>trust funds</i>)	3.040	7.471	14,4	10.130	18,3
2. Fundos de investimentos (<i>wealth management products</i>)	2.800	7.100	13,7	9.920	17,9
Conceito restrito (1 + 2)¹	5.840	14.571	28,0	20.050	36,3
3. Empréstimos intercompanhias intermediados por um banco (<i>entrusted loans</i>)	3.170	5.750	11,1	7.571	13,7
4. Garantias bancárias (<i>bank acceptance bills</i>)	3.827	5.904	11,4	6.540	11,8
5. Corretoras (<i>security firms</i>)	0	1.350	2,6	2.779	5,0
6. Casas de penhores (<i>pawn shops</i>)	180	71	0,1	72	0,1
7. Fiança (<i>guarantor</i>)	700	1.200	2,3	1.252	2,3
8. Microcrédito (<i>small lenders</i>)	162	592	1,1	754	1,4
9. Companhias financeiras	1.580	3.442	6,6	4.140	7,5
10. Empresas de arrendamento mercantil (<i>leasing</i>)	316	770	1,5	1.000	1,8
11. Crédito “subterrâneo” (<i>underground lending</i>)	2.500	2.500	4,8	2.500	4,5
Conceito amplo (1 até 11)²	18.275	36.150	69,6	46.658	84,4
Ativos bancários chineses (%)	19,0	26,9		30,5	

Fonte: Zhu, Ng e Jiang (2013; 2014), a partir de informações do PBC, da CBRC e da China Trustee Association.

Notas: ¹ Definição adotada pelo FSB para a elaboração do *Global Shadow Banking Monitoring Report 2014*.

² O conceito amplo inclui garantias, fianças, transferências indiretas de recursos entre companhias, canais não convencionais de concessão de crédito pessoal e para pequenas empresas, bem como a exposição de investidores a várias modalidades de risco por meio de produtos estruturados e operações de balcão.

O conceito amplo agrega empréstimos intercompanhias intermediados por um banco (*entrusted loans*), garantias bancárias, operações de corretoras (*security firms*),⁴¹ casas de penhores (*pawn shops*), fiança (*guarantor*), microcrédito (*small lenders*), companhias financeiras, empresas de arrendamento mercantil (*leasing*) e crédito “subterrâneo” (*underground lending*).⁴² As operações de crédito realizadas pelo conjunto dessas instituições não bancárias atingiram RMB 18,3 trilhões (US\$ 2,7 trilhões) em dezembro de 2010, RMB 36,1 trilhões (US\$ 5,7 trilhões) em dezembro de 2012 e RMB 46,7 trilhões (US\$ 7,6 trilhões) em setembro de 2013, correspondendo a 84,4% do PIB, 30,5% dos ativos bancários e apresentando um crescimento de 155,3% (tabela 6). Destaca-se que esta estimação ampla da dimensão do sistema bancário paralelo chinês apresenta dados brutos e não quantifica o volume de crédito líquido direcionado à economia real por estas instituições, uma vez que podem ser parte da mesma cadeia de crédito (por exemplo, os fundos de investimentos podem emprestar recursos para os fundos fiduciários).

O crescimento desse sistema bancário paralelo esteve associado, fundamentalmente, a pelo menos quatro processos. Em primeiro lugar, a formação de redes de captação de recursos dos poupadores com a promessa de pagamento de altas taxas de retorno, a partir da originação, empacotamento e securitização de créditos e títulos para tomadores privados que encontram dificuldades para conseguir financiamento nas instituições bancárias formais. Esse sistema paralelo tem sido incentivado, no lado dos poupadores, pelo rigoroso controle exercido pelo governo chinês sobre as taxas de juros e pela carência de instrumentos alternativos de investimento nos bancos regulamentados; e do lado dos tomadores, pela dificuldade de acesso ao crédito por parte de pequenos e médios empresários dada a “preferência” dos bancos estatais por conceder empréstimos às grandes empresas melhor relacionadas com os governos regionais (Ulrich *et al.*, 2013). Essa dificuldade de acesso ao sistema de crédito formal se ampliou com a desaceleração econômica, com o aparecimento de capacidade ociosa não desejada em diversos setores – tais como painéis solares, produção de aço e cimento⁴³ – no início da década de 2010, com as restrições impostas aos segmentos industriais altamente poluentes e aos consumidores de energia. Tudo isso fomentou os vínculos – o endividamento – com o sistema bancário paralelo.

Em segundo lugar, o desequilíbrio entre as receitas e as despesas dos governos locais desencadeou a busca por fontes de financiamento e promoveu a conexão

41. Os bancos utilizam as corretoras para burlar os controles de crédito no sistema formal e apoiar algumas atividades econômicas.

42. Constituem relações de crédito informais em que indivíduos emprestam diretamente uns aos outros, a partir de vínculos familiares, de amizade ou de reputação pessoal. São comuns em algumas províncias (por exemplo, Zhejiang e Mongólia Interior) para viabilizar capital de giro a empreendimentos sem acesso ao sistema de crédito formal. As taxas de juros são relativamente altas e podem se revelar uma estrutura financeira extremamente frágil.

43. Segundo Wolf (2014b): “no caso do aço, por exemplo, sua capacidade produtiva anual é de 1 bilhão de toneladas e a produção é de 720 milhões de toneladas, ou 46% do total mundial”.

com o sistema bancário sombra. Embora o governo central apresente *superavit* fiscal renitente (desde 1994), os governos locais têm registrado *deficit* recorrente (desde 1986, exceto em 1997 e 1993). Segundo o IMF (2014, p. 50), a dívida dos governos locais saltou de RMB 8,4 trilhões em 2009, o equivalente a 24,4% do PIB, para RMB 21,0 trilhões em 2013, correspondendo a 36% do PIB (tabela 7).

TABELA 7

Estoque de dívida dos governos locais (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹
Total (RMB bilhões)	8.434	10.951	13.737	17.036	20.998	25.167
Total (% do PIB)	24,2	27,2	29,1	32,2	35,8	39,1
Dos quais (% do total)						
Empréstimos bancários	83	77	69	61	56	nd
Bônus emitidos por LGFVs	6	7	8	11	11	nd
Empréstimos dos <i>trusts</i> ²	4	4	5	7	8	nd
Bônus emitidos por governos locais	7	7	5	3	3	nd
Outros (novas fontes de recursos – desde 2010) ³	-	5	13	18	23	nd

Fonte: IMF (2014, p. 50).

Notas: ¹ Projeções.

² Operações de crédito realizadas com os fundos de gestão de patrimônio (fundos fiduciários).

³ Inclui *build-to-transfers* (BT) – uma forma de *project financing*, na qual uma instituição privada recebe uma concessão do setor privado ou do setor público para financiar, projetar, construir e operar um projeto definido em contrato, permitindo ao proponente recuperar seus desembolsos –, operações de arrendamento mercantil etc.

Obs.: nd – não disponível.

Por um lado, com o célere processo de urbanização, era esperada uma alta nos preços das terras. Como estas estavam sob a posse das administrações locais, desenvolveu-se uma inovação institucional: um *local-government financing vehicle* (LGFV), vale dizer, um SIV (*special investments vehicles*) público. O veículo de financiamento do governo local constitui uma empresa criada pelas administrações locais para possibilitar gastos acima dos limites estabelecidos pelos orçamentos. Elas receberiam os recursos adicionais do Banco de Desenvolvimento da China, por meio do LGFV, oferecendo as terras como garantias, cauções cujos valores aumentariam como resultado das próprias estratégias de investimentos realizadas pelo banco.⁴⁴ Essa inovação financeira – para ampliar o crédito necessário ao financiamento dos projetos de investimento, juntamente com a exigência de melhores garantias – esteve associada ao Banco de Desenvolvimento da China e foi denominada Wuhu Model, pois começou na cidade de Wuhu, mas se espalhou por diversas regiões, dando origem às plataformas financeiras dos governos provinciais e locais (*local-government financing platforms* – LGFP) (Sanderson e Forsythe, 2013, p. 3).

44. Segundo a CBRC, 38% dos empréstimos têm a terra ou as propriedades como garantia. Ver também D'Atri (2014) e Lu e Sun (2013).

Em 2013, o estoque de dívidas dos governos locais por meio dos LGFVs somava RMB 2,2 trilhões, o equivalente a 11% do total (tabela 7).⁴⁵

Por outro lado, as finanças dos governos locais passaram a depender da receita proveniente das terras – seja da venda, seja dos impostos sobre a propriedade –, alcançando 35,8% do total arrecadado em 2013, para financiar investimentos em infraestrutura (D’Atri, 2014). Isso levou os governos a acelerarem o melhoramento da infraestrutura para atrair pessoas e negócios, auxiliando a inflar a oferta de imóveis. Uma contração da atividade imobiliária pode impor desafios cruciais para as finanças públicas, seja por conta da redução dos preços dos terrenos, seja pela queda da demanda por terras para novos empreendimentos. Dessa forma, o governo central vem promovendo instrumentos para que esses governos encontrem novas fontes de financiamento – tais como a emissão de títulos de dívidas e, sobretudo, a estruturação de projetos que envolvam a participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura por meio de parcerias público-privadas. Esses novos instrumentos já respondem por 23% do estoque de dívida dos governos locais (tabela 7).

Em terceiro lugar, o crescimento do sistema bancário paralelo se explicou pelo dinamismo do mercado imobiliário das cidades chinesas, impulsionado pelas grandes empresas incorporadoras de construção civil. A expansão acelerada do setor de construção civil chinês e a dependência do país em relação aos investimentos em infraestrutura para a taxa de crescimento não têm precedente histórico.⁴⁶ A participação do setor imobiliário – atividades de construção e serviços ligados ao segmento – saltou de 6,4% do PIB em 1980 para 13,1% do PIB em 2013 (gráfico 6). O setor imobiliário responde por 25% dos investimentos chineses.

Como se sabe, a propriedade da terra não era privada, não existindo um mercado de imóveis entre os cidadãos chineses antes de 1988, quando a legislação permitiu a transação de terras, dando início à formação do mercado imobiliário. Em 1994, houve mudanças institucionais nas questões relacionadas ao aluguel, à venda de casas populares, à propriedade da terra e ao direito de uso do imóvel urbano (persiste na concessão da terra por setenta anos). Em 1998, a legislação explicitou a distinção entre os mercados de casas populares e de casas comercializáveis.⁴⁷ Com o dinamismo da economia, o avanço da urbanização e a propagação do uso dos imóveis como

45. Segundo reportagem do *Financial Times* (China..., 2013), o estoque de LGFV pode ter alcançado RMB 9,3 trilhões no final de 2012, sendo que as fontes de financiamento destas operações tornam-se mais diversificadas e obscuras.

46. De acordo com Anderlini (2014): “em apenas dois anos, de 2011 a 2012, a China produziu mais cimento do que os Estados Unidos em todo o século XX, de acordo com dados históricos do Serviço Geológico dos Estados Unidos e da Agência Nacional de Estatísticas da China”.

47. Em 2013, 5,4 milhões de casas populares foram construídas e 7,6 milhões de unidades urbanas comercializáveis foram colocadas no mercado (D’Atri, 2014, p. 3).

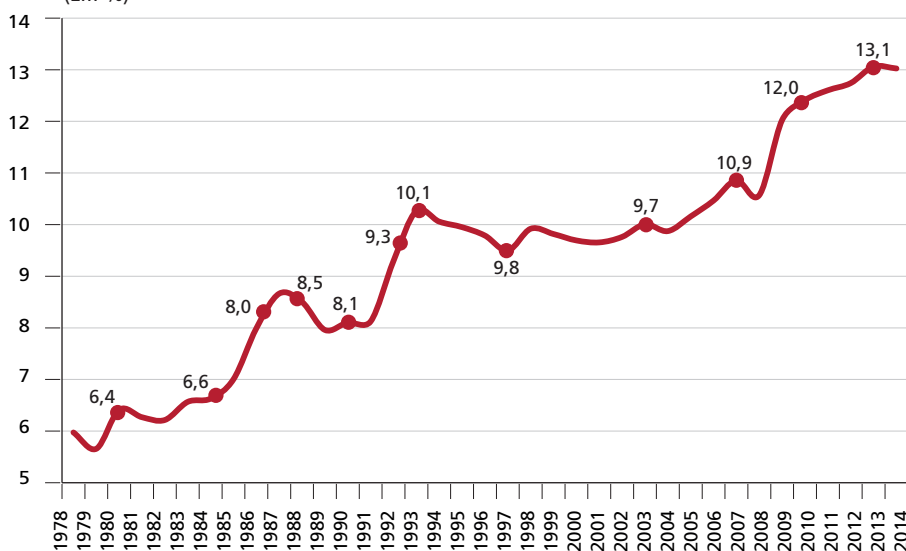
alternativa de investimento, dados os limites do sistema financeiro formal, o mercado imobiliário se desenvolveu, bem como os seus preços (quadro 1).⁴⁸

Pelo gráfico 7 podem-se observar três ciclos de preços dos imóveis – a partir de uma amostra de setenta cidades –, com auge de valorização ocorrendo em janeiro de 2008 (11,3%), abril de 2010 (12,8%) e dezembro de 2013 (9,7%). Nesses momentos surgem sinais de excesso de oferta com queda nos aluguéis e aumento no número de imóveis vagos.

GRÁFICO 6

China: participação do setor imobiliário no PIB (1978-2014)

(Em %)



Fonte: Dados do National Bureau of Statistics, na base Ceic Data.

Obs.: Agradece-se o apoio de Giovanni Roriz Lyra Hillebrand na captura dos dados.

Estima-se que 20,9% do estoque de crédito bancário estejam alocados no setor imobiliário (principalmente por meio de financiamento imobiliário, mas também via financiamento às construtoras). Em termos de participação no PIB, o crédito voltado ao setor responde por aproximadamente 30%. As construtoras, diante das dificuldades de acesso ao crédito formal, passaram a recorrer às instituições não bancárias, tais como companhias fiduciárias e fundos de investimentos. Contraditoriamente, a alta nos preços dos imóveis – que amplia o custo de entrada para compras especulativas – estimula a busca de rendimentos elevados

48. No campo ainda não houve a concessão dos direitos da terra aos cidadãos. Sobre o aumento da desigualdade, ver o capítulo de Isabela Nogueira de Moraes – *Desigualdades e políticas públicas na China: investimentos, salários e riqueza na era da sociedade harmoniosa* – neste volume.

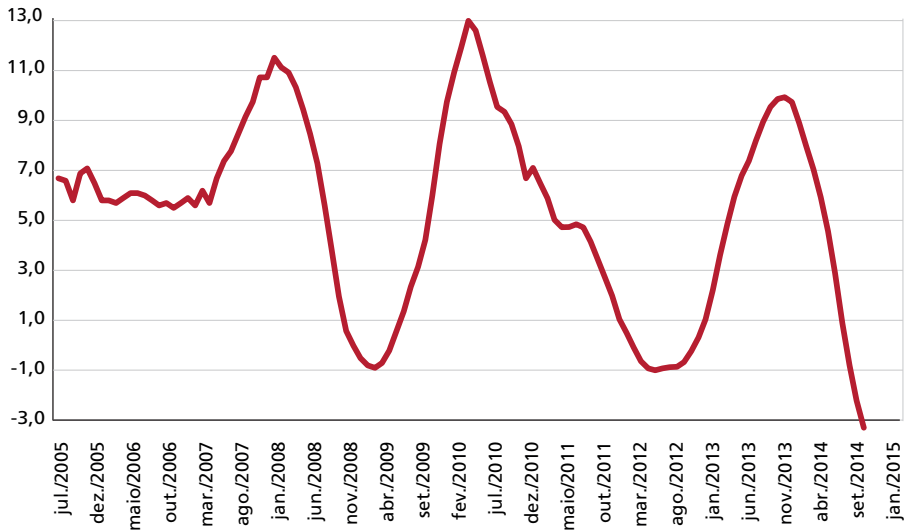
no sistema bancário paralelo pelos investidores. O fluxo de recursos para o sistema bancário paralelo alimenta a alta de preços dos imóveis, com novos compradores. A interligação dos dois fenômenos acaba formando um círculo vicioso.

QUADRO 1
China: desenvolvimento recente do mercado imobiliário (1998-2014)

1998-2002	Crescimento estimulado para desenvolvimento do mercado privado de imóveis.
2003-2007	Desaceleração, motivada pelo aumento da taxa de juros e dos depósitos compulsórios, para estabilizar os preços dos imóveis.
2008-2009	Aquecimento decorrente do alívio monetário (queda da taxa de juros e dos depósitos compulsórios), da retomada do segmento de casas populares, do pacote de estímulos na saída da crise global.
2010-2011	Esfriamento consequente das políticas voltadas para a descompressão dos preços dos imóveis (com a introdução das políticas restritivas a compras, redução da oferta de crédito, aumento da taxa de juros).
2012-2013	Retomada impulsionada pela expansão das cidades menores e pela queda da taxa de juros e alívio das condições de crédito em algumas regiões.
2013-2014	Desaceleração decorrente do aperto das condições monetárias e esgotamento da demanda de algumas regiões.

Fonte: D’Atri (2014, p. 2).

GRÁFICO 7
China: variação dos preços de imóveis em relação ao ano anterior
(jul./2005-jan./2015)
(Média mensal de setenta cidades, em %)



Fonte: Dados do National Bureau of Statistics na base Ceic Data.
Obs.: Agradece-se o apoio de Giovanni Roriz Lyra Hillebrand na captura dos dados.

Em quarto lugar, o mercado financeiro chinês também experimentou nos últimos anos a acelerada expansão do emprego de novas tecnologias em suas

transações diárias, que levou a um surto de produtos financeiros inovadores de securitização e práticas de investimento especulativo baseadas na velocidade da compra e venda de ativos, com reflexos sobre a volatilidade do mercado. Nesse movimento, gestou-se outro segmento do sistema bancário paralelo chinês, a chamada plataforma “pessoa a pessoa” (*peer to peer* ou P2P), fornecida por instituições privadas, que oferecem suporte tecnológico, mas não participam das transações. Tomadores e emprestadores podem se relacionar diretamente por meio de uma plataforma *online*, na qual são disponibilizados preços e outras informações relevantes para os mais diferentes mercados. O crescimento das empresas fornecedoras de plataformas P2P reflete a combinação de forte demanda por crédito pelas pequenas empresas e comerciantes individuais, bem como crescente disponibilidade de recursos ociosos, seja no sistema bancário formal, seja nas famílias. Reflete também os baixos custos de transação e a capacidade de os pequenos e grandes investidores adquirirem novos produtos financeiros, buscando maiores taxas de juros para suas aplicações e realizando arbitragem regulatória. Os bancos formais se associam a essas empresas na busca por novas oportunidades de investimento para seus clientes (Shen, 2012, p. 21). Dessa forma:

quase 100% dos fundos – *internet-based money market funds* – são reinvestidos no setor bancário, quer na forma de certificados de depósito não padronizados (os chamados acordos de depósitos), quer por meio do mercado interbancário (bônus e acordos de recompra), limitando os riscos sistêmicos, mas ampliando a concorrência. Os fundos do mercado monetário provavelmente devem investir em ativos mais arriscados, inclusive *commercial paper* (IMF, 2014, p. 28, tradução nossa).⁴⁹

Enfim, o sistema bancário paralelo se desenvolveu na China como inovações institucionais e financeiras em resposta aos rígidos limites impostos aos instrumentos convencionais de crédito no país, em um contexto de ampliação de liquidez em função da contínua acumulação de *superavit* gêmeos – balança comercial e conta capital – e da elevada poupança doméstica. Sua expansão também foi motivada pelo interesse político em beneficiar províncias e cidades do interior do país, cujo rápido crescimento nas últimas décadas ensejou uma demanda por recursos que não podia ser adequadamente suprida pelo sistema financeiro. Dessa forma, o sistema bancário paralelo representou uma fonte alternativa de financiamento para diversos projetos de investimento – de pequenos empresários, de governos locais, de construtoras. Mas representou também um acirramento da concorrência entre as distintas instituições de crédito, tornando mais complexo o processo de

49. Segundo reportagem da revista *The Economist* veiculada pela *Carta Capital* (Sombra..., 2014, p. 46): “um fundo de mercado monetário lançado em junho de 2013 pelo Alibaba, um gigante chinês do comércio eletrônico, atraiu RMB 500 bilhões (US\$ 81 bilhões) em seus primeiros nove meses. Os emprestadores ‘pessoa a pessoa’, *sítes* que conectam poupadores a tomadores também crescem alucinadamente, embora a partir de uma base mínima. (...) Novas firmas estão brotando no mundo todo para atender a todos os tipos de nichos, de empréstimos de curto prazo para incorporadores imobiliários a adiantamentos de faturas em aberto de empresas”.

monitoramento pelas autoridades monetárias. Como os rendimentos prometidos por alguns produtos do sistema bancário paralelo são excessivamente altos, há risco de concorrência desleal, de ilusão dos investidores, de má alocação de recursos etc. Isso se revela ainda mais premente quando se leva em conta que segmentos do sistema bancário paralelo chinês não são supervisionados de forma padronizada. Algumas instituições não bancárias, tais como pequenas companhias de crédito, casas de penhores e companhias de garantia de crédito, expandem suas atividades com frágeis sistemas de gerenciamento de risco, e suas operações diárias não são monitoradas por nenhum sistema de supervisão e/ou de regulação, operando à margem do sistema econômico.

Dessa forma, o sistema bancário paralelo pode tornar-se uma fonte de risco sistêmico, por sua própria lógica de financiamento e/ou por seus vínculos – débitos e créditos – com o sistema bancário formal. Primeiro, como os aplicadores assumem os riscos de perda dos juros e do principal – em caso de falência –, os bancos, as companhias fiduciárias e os gestores dos fundos de investimento podem reduzir a necessidade de monitorar a qualidade dos projetos de investimentos (como ocorreu no processo de “originar e distribuir” nos Estados Unidos). Segundo, os investidores, sobretudo os de varejo, antecipam uma proteção implícita, seja do governo, seja dos bancos, em caso de falência de um determinado empreendimento. Se a proteção aos investidores se impor, provavelmente, os bancos deverão recolocar em seus balanços muitas operações que estavam fora de seus balanços (como ocorreu com os SIVs nos Estados Unidos). Terceiro, dados os desequilíbrios de prazos – recursos de curto prazo sendo utilizados para financiar projetos de médio e longo prazo –, o menor “colchão” de liquidez e a ausência de um acesso direto aos empréstimos de última instância do banco central pelas instituições do sistema bancário paralelo, problemas de liquidez podem se propagar (como ocorreu na crise das hipotecas de alto risco – *subprime*).

Como sugerido, o sistema bancário paralelo chinês está interconectado ao sistema bancário formal por meio de diferentes mecanismos, seja pelas fontes de recursos financeiros, seja pelas operações fora de balanço etc., formando uma cadeia de intermediação de crédito. Por exemplo, os fundos de investimentos – *wealth management products* – captam os recursos dos poupadores com a promessa de uma remuneração acima do teto determinado pelas autoridades monetárias. Essa operação pode ser realizada nas agências de diversos bancos – bancos comerciais de capital misto, bancos comerciais das cidades, bancos comerciais rurais etc. –, sendo percebida como de baixo risco e garantida pelas instituições bancárias. Os recursos podem ser canalizados para financiar projetos de infraestrutura, empreendimentos imobiliários, pequenas e médias empresas, governos locais, para pagar empréstimos bancários e adquirir ativos securitizados pelos bancos, possibilitando a exclusão dos seus balanços. Algumas empresas tomam crédito, simultaneamente, nos bancos e no sistema bancário

paralelo. Elas podem amortizar as dívidas com o sistema bancário sombra por meio de operações de crédito nos bancos comerciais, ou vice-versa, constituindo uma estrutura de endividamento do tipo Ponzi.⁵⁰ O sistema bancário paralelo pode se constituir em uma fonte de recursos para os investimentos bancários. O contrário também é verdadeiro. Algumas companhias fiduciárias contam com linha de crédito dos bancos; os bancos, por sua vez, detêm participação nestas companhias. Eles também administram os empréstimos intercompanhias intermediados por um banco, mantidos fora dos seus balanços.

Como segmentos do sistema bancário paralelo (companhias fiduciárias e fundos de investimentos) também promovem transformação de maturidade – captam no curto prazo e emprestam no médio e longo prazo –, eles podem desencadear picos de demanda por liquidez (linhas de crédito garantidas) e aumento da volatilidade no mercado interbancário (gráfico 8). Em um exemplo recente, um fundo fiduciário especializado em investimentos de alto risco, o China Credit Trust, foi resgatado pelo governo chinês com um aporte de aproximadamente US\$ 500 milhões após incorrer em perdas com títulos de crédito de uma mineradora de carvão. Em março de 2014, ocorreu a primeira inadimplência do mercado de títulos da China, envolvendo uma empresa fabricante de painéis solares, a Shangai Chaori Solar Energy Science & Technology Co., que deixou de pagar RMB 89,8 milhões (US\$ 14,7 milhões) em juros referentes a um título de dívida emitido dois anos antes de RMB 1 bilhão (Wei, McMahon e Ma, 2014).⁵¹ A disposição das autoridades de não socorrer (*bail-in*) algumas empresas em dificuldades financeiras procura introduzir um pouco de disciplina em um mercado de dívida hiperativo e implicitamente considerado garantido pelo governo.

A despeito destes percalços, três observações ainda devem ser realizadas. A primeira é que os controles sobre a conta financeira do balanço de pagamentos e o fato de o estoque de crédito estar denominado em renminbi tornam improvável uma

50. Minsky (1986, p. 233-234) propôs uma tipologia para classificar as unidades econômicas a partir das relações entre as estruturas de ativo e passivo geradas por suas estratégias financeiras: a *hedged* ocorre quando uma empresa espera fazer face ao serviço de sua dívida apenas com a receita de suas vendas; a *speculative*, quando a parcela de juros do financiamento de um investimento é integralmente paga pelas receitas correntes da empresa, mas toda ou parte da amortização tem de ser renegociada periodicamente com o mercado financeiro; e a *Ponzi*, quando nem mesmo os juros podem ser integralmente pagos com as receitas correntes da empresa. Nesse caso, capitaliza-se uma parte dos juros junto com o principal da dívida, com a perspectiva de poder saldá-los no futuro.

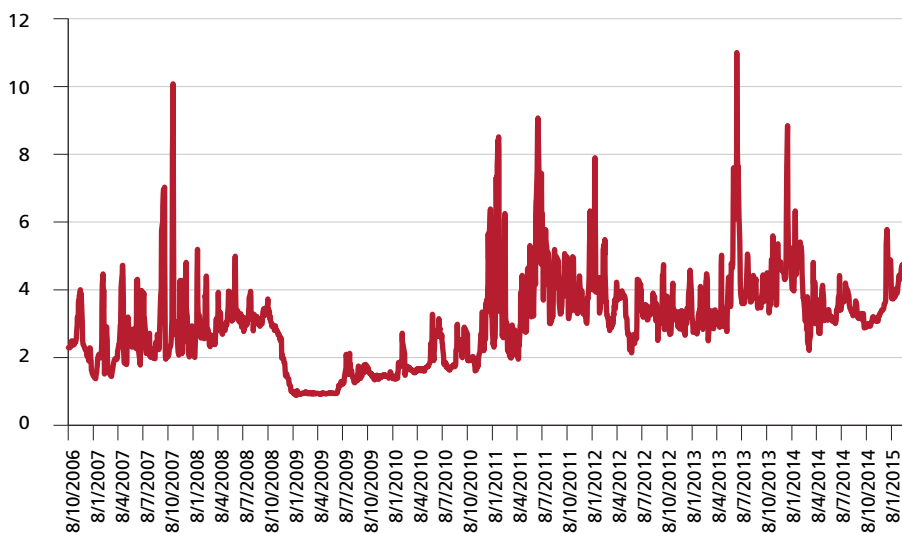
51. Essa empresa de porte médio e fabricante de painéis e células solares tem sido considerada paradigmática do endividamento excessivo; a despeito de registrar capacidade ociosa e prejuízos crescentes, continuou a tomar empréstimos. Em 2012, registrou prejuízo de RMB 1,4 bilhão, e realizou uma emissão de títulos de dívida de cinco anos com juros variáveis que começavam em 8,98% ao ano no valor de RMB 1,0 bilhão. Além de acessar o mercado de títulos, a empresa recorreu a companhias fiduciárias. Entre março de 2011 e novembro de 2012, seus controladores passaram a oferecer ações como garantia para captações com companhias fiduciárias. Ao final desse período, eles já haviam cedido todas suas ações como garantia (Wei, McMahon e Ma, 2014).

fuga de capital e remota uma crise financeira, colocando todo o sistema em risco.⁵² A segunda é que, na hipótese de que alguns instrumentos financeiros negociados pelas instituições do sistema bancário paralelo não sejam honrados, uma possível fuga para a qualidade (*flight to quality*) beneficiaria os grandes bancos estatais, pois “os investidores provavelmente correriam para e não dos bancos comerciais” (Dumas, 2014). A terceira é explicitada pelo primeiro-ministro Li Keqiang no Fórum Econômico Mundial de Davos, em 21 de janeiro de 2015: “*China’s local debt, over 70% of which was incurred for infrastructure development, is backed by assets. (...) What I want to emphasize is that regional or systemic financial crisis will not happen in China, and the Chinese economy will not head for a hard landing*” (Li, 2015, grifo nosso).

GRÁFICO 8

China: taxa de juros interbancária – Shanghai Interbank Offered Rate (Shibor)
(out./2006-fev./2015)

(Em %)



Fonte: Dados do PBC na Ceic Data.

Obs.: Agradece-se o apoio de Giovanni Roriz Lyra Hillebrand na captura dos dados.

52. As desconfiças sobre a estabilidade do sistema, no entanto, persistem. Em 10 de abril de 2013, a agência de classificação de risco Fitch Ratings rebaixou a nota da dívida de longo prazo em moeda local da China, alertando sobre os riscos do crescimento acelerado do crédito por bancos e instituições não bancárias. A Fitch cortou a nota de AA- para A+, com perspectiva estável. A classificação em moeda estrangeira foi mantida em A+. Segundo a agência, o estoque de crédito bancário ao setor privado era de 135,7% do PIB no fim de 2012, o maior patamar entre os mercados emergentes. Além disso, o crédito total incluindo o sistema bancário paralelo pode ter alcançado 198% do PIB. “A proliferação de outras formas de crédito além do bancário é uma fonte de risco crescente sob a perspectiva da estabilidade financeira” (Fitch..., 2013). A Fitch também estimou que a dívida do governo local da China cresceu para 25,1% do PIB em 2012, ante 23,4% em 2011, elevando o nível total de dívida do governo para 49,2% do PIB (*op. cit.*).

4 INTERNACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS

Essa forma específica de articulação entre os bancos públicos e as empresas chinesas no espaço doméstico tem se constituído também fonte de expansão internacional, com destaque para a atuação do Banco de Desenvolvimento da China, que denomina suas operações externas em renminbi (Sanderson e Forsythe, 2013, p. 8). Todavia, as informações sobre a internacionalização das atividades dos bancos chineses ainda são bastante limitadas, uma vez que não publicam regularmente dados pormenorizados sobre seus empréstimos e ativos externos.⁵³

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), apreende-se inicialmente que o fluxo de investimento estrangeiro direto (IED) da China salta de US\$ 916 milhões em 2000 para US\$ 101 bilhões em 2013 (gráficos A.2 e A.3, no anexo). O estoque registrado se multiplica por mais de vinte vezes, de US\$ 27,8 bilhões para US\$ 613,6 bilhões no mesmo período (US\$ 1,35 trilhão na praça financeira de Hong Kong, auxiliar no financiamento da expansão produtiva e financeira chinesa). A partir de 2002, o governo chinês definiu a política Going Global, oferecendo uma série de incentivos para promover a internacionalização das empresas, desde mecanismos de financiamento até a facilitação do processo administrativo para a realização de investimentos diretos no exterior (Acioly e Leão, 2011; Silva, 2012). Dois bancos de desenvolvimento – Banco de Desenvolvimento da China e Banco de Exportação e Importação da China – se destacaram no apoio às estratégias de internacionalização das empresas, bem como ao fomento de operações no exterior. Eles fornecem crédito para exportação e importação, cartas garantias, liquidação de operações de comércio exterior, empréstimos para contratos de construção e projetos de investimento no exterior, financiamento concessional (subsidiados pelo governo chinês), empréstimos interbancários internacionais e outros serviços.⁵⁴ Ademais, pelo lado das instituições bancárias, sobressai o aprendizado de *expertises* internacionais, boas práticas de governança e de gestão de risco etc.

Segundo a CBRC (2013, p. 37), dezesseis instituições bancárias chinesas detinham 1.050 filiais, sucursais e escritórios de representação no exterior, abrangendo 49 países no Pacífico Asiático, na Europa, nas Américas e na África, no final de 2012. Os ativos no exterior somavam US\$ 1 trilhão. Em 2006, eram onze bancos com 95 filiais, sucursais e escritórios de representação em 29 países, incluindo Hong Kong, Macau e Taiwan, e totalizando US\$ 227 bilhões de ativos no exterior. A despeito

53. Ver Sanderson e Forsythe (2013), bem como os capítulos de Leonardo Burlamaqui – *As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado* – e de Simone Silva de Deos – *Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente* – neste volume.

54. O Banco da China, presente no Brasil, possui mais de 12 mil agências na China e mais de seiscentos escritórios de representação no exterior, distribuídos por 35 países. Segundo a classificação da Unctad (2012), o Banco da China era o mais internacionalizado e diversificado, oferecendo diversos serviços, tais como operações comerciais (corporativas e pessoais), de investimentos (fusões e aquisições, emissão de ações), de gestão de patrimônio, de arrendamento de aeronaves (*leasing*), de seguros etc.

deste crescimento, a internacionalização tem sido concentrada pelos grandes bancos: 92% dos estabelecimentos no exterior pertencem aos cinco maiores bancos em ativos; 80%, aos dois maiores. Além disso, os bancos chineses divulgam suas atividades em Hong Kong, Macau e Taiwan como internacionais, regiões consideradas pelo governo chinês como autônomas, mas integrantes da própria China. Portanto, o número de filiais no exterior, ativos e empréstimos internacionais tende a superestimar a presença externa, uma vez que as atividades dos bancos chineses nestas regiões e países são importantes. A título de exemplo, os empréstimos chineses registrados em Hong Kong, Macau e Taiwan constituem 60% das operações de crédito externas de um banco que divulga os dados segmentados por países e regiões (IIF, 2014).

De acordo com uma amostra de 360 operações de crédito para empresas domiciliadas no exterior (excluindo Hong Kong, Macau e Taiwan) anunciadas pelos sete maiores bancos chineses, os empréstimos atingiram cerca de US\$ 440 bilhões entre 1992 e 2013. Neste último ano, os empréstimos externos anunciados pelos bancos chineses alcançaram quase US\$ 100 bilhões, um aumento de 25% em relação a 2012 e de mais de 60% em relação a 2011. As corporações domiciliadas na zona do euro e nos Estados Unidos receberam 27% e 16% desses empréstimos, respectivamente. As empresas dos mercados emergentes captaram mais de 30% dessas operações, sendo as maiores beneficiárias as companhias russas e as dos Emirados Árabes Unidos. Empresas domiciliadas em Gana, Ilhas Maurício, Bahrein, Zâmbia, Nigéria e Paquistão também foram beneficiadas (IIF, 2014).

Na região latino-americana, os empréstimos facilitaram o comércio e os projetos de investimento direto chinês. Segundo Gallagher, Irwin e Koleski (2012, p. 5), os empréstimos chineses para os países latino-americanos somaram US\$ 75,2 bilhões entre 2005 e 2011 (quadro 2). O Banco de Desenvolvimento da China contribuiu com 82% desse montante; o Banco de Exportação e Importação da China, com 12%; e o Banco Industrial e Comercial da China, com os 6% restantes. Destaca-se, em primeiro lugar, que esses empréstimos eram bastante concentrados em alguns países: Venezuela, Brasil, Argentina e Equador receberam 91% do total. No caso do Brasil, 85% dos créditos (US\$ 10 bilhões)⁵⁵ relacionam-se com o financiamento da

55. Em abril de 2015, a Petrobras fechou nova operação com o Banco de Desenvolvimento da China no valor de US\$ 3,5 bilhões.

exploração do petróleo na camada do pré-sal.⁵⁶ Na Argentina, o único empréstimo (também de US\$ 10 bilhões) destina-se à compra de trens chineses.⁵⁷ No Equador e na Venezuela, o grande fluxo de recursos chineses atua como fonte relevante de financiamento externo.

QUADRO 2

Operações de crédito de bancos chineses para a América Latina

Ano	País	Devedor	Credor	US\$ milhões	Propósito
2005	Brasil	Gerdaul Açominas	Banco Industrial e Comercial da China e BNP Paribas	201,00	Equipamento para fábrica de aço
2005	Chile	Corporación Nacional del Cobre (Codelco)	Banco de Desenvolvimento da China	550,00	Aperfeiçoamento tecnológico da companhia
2007	Jamaica	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	45,00	Centro de Convenção Montego Bay
2008	Costa Rica	Governo	Safe	300,00	Bônus governamental
2008	Peru	Chinalco Peru	Banco de Exportação e Importação da China	2.000,00	Equipamento de mineração
2008	Venezuela	Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) e PDVSA	Banco de Desenvolvimento da China	4.000,00	Infraestrutura e outros projetos
2009	Bolívia	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	Banco de Exportação e Importação da China	60,00	Linhas de gás residencial, plataformas de perfuração de petróleo
2009	Brasil	Telemar Norte/Oi	Banco de Desenvolvimento da China	300,00	Expansão de redes de telecomunicações
2009	Brasil	Petrobras	Banco de Desenvolvimento da China	10.000,00	Plano de exploração do pré-sal
2009	Equador	EP Petroecuador	PetroChina	1.000,00	Pagamento antecipado de petróleo para a EP Petroecuador

(Continua)

56. Segundo Frischtak, Soares e O'Connor (2013, p. 58): "dentre os quatro grandes bancos chineses, três já anunciaram investimentos no Brasil: Banco da China (US\$ 60 milhões), Banco Industrial e Comercial da China (US\$ 100 milhões) e Banco de Construção da China, que comprou por US\$ 300 milhões a operação do banco alemão WestLB. Além de oferecer suporte às empresas chinesas interessadas em ingressar no Brasil e apoiar o comércio bilateral, esses bancos seguem uma estratégia de internacionalização da moeda chinesa". Durante a visita do primeiro-ministro da China, Li Keqiang, ao Brasil, em maio de 2015, o Banco das Comunicações da China firmou contrato de compra de 80% das ações do Banco BBM S.A. pelo valor de R\$ 525 milhões. Neste momento, o presidente do banco chinês, Niu Ximing, afirmou: "dois bancos atuarão em conjunto para construir uma nova ponte que conectará as transações econômicas, comerciais e financeiras entre a China e o Brasil, a fim de melhor atender às atividades de investimento e comércio entre ambos os países e disponibilizar serviços de maior qualidade às empresas chinesas que buscam se internacionalizar e aos clientes locais no Brasil" (Chinês..., 2015). Na mesma ocasião, foi ofertado ao governo brasileiro: US\$ 53 bilhões, relacionados a uma lista de 58 projetos de infraestrutura, mineração e indústria; US\$ 50 bilhões mediante uma linha de crédito do Banco Industrial e Comercial da China com a Caixa Econômica Federal, para financiar ferrovias, portos, rodovias, aeroportos, energia renovável e habitação; e US\$ 20 bilhões, por meio de um fundo bilateral. Foram ofertados ainda US\$ 30 bilhões mediante um fundo regional para os países latino-americanos.

57. O Banco Industrial e Comercial da China adquiriu 20% das ações do sul-africano Standard Bank, as quais representam 80% da sua subsidiária na Argentina.

(Continuação)

Ano	País	Devedor	Credor	US\$ milhões	Propósito
2009	México	América Móvil	Banco de Desenvolvimento da China	1.000,00	Equipamento e infraestrutura de rede de telecomunicações
2009	Vários	Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex)	Banco de Desenvolvimento da China	1.000,00	Financiamento do comércio regional
2009	Peru	Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide)	Banco de Desenvolvimento da China	50,00	Transporte e infraestrutura
2009	Venezuela	Bandes e PDVSA	Banco de Desenvolvimento da China	4.000,00	Infraestrutura, incluindo satélite
2009	Venezuela	Corporación Venezolana de Guayana (CVG)	Banco de Desenvolvimento da China	1.000,00	Crédito para projeto de mineração
2010	Argentina	Governo	Banco de Desenvolvimento da China e outros	10.000,00	Sistema de trens
2010	Bahamas	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	58,00	Infraestrutura aeroportuária
2010	Bolívia	Governo	Banco de Desenvolvimento da China	251,00	Satélite chinês
2010	Bolívia	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	67,80	Infraestrutura
2010	Brasil	Companhia Vale	Banco de Desenvolvimento da China e Banco de Exportação e Importação da China	1.230,00	Navios para transporte de minério de ferro para a China
2010	Equador	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	1.682,70	Hidroelétrica Coca-Codo Sinclair
2010	Equador	EP Petroecuador	Banco de Desenvolvimento da China	1.000,00	80% discricionário, 20% relacionado ao petróleo
2010	Equador	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	621,70	Hidroelétrica Sopladora
2010	Jamaica	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	340,00	Construção de estrada
2010	Jamaica	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	58,10	Reconstrução Shoreline
2010	Venezuela	PDVSA	Banco de Desenvolvimento da China e Banco Espírito Santo (BES)	1.500,00	Linha de crédito relacionada ao comércio
2010	Venezuela	Bandes e PDVSA	Banco de Desenvolvimento da China	20.000,00	Infraestrutura
2011	Bahamas	Baha Mar Resort	Banco de Exportação e Importação da China	2.450,00	Construção de <i>resort</i>
2011	Bolívia	Governo	Banco de Exportação e Importação da China	300,00	Helicópteros e infraestrutura
2011	Equador	Governo	Banco de Desenvolvimento da China	2.000,00	70% discricionário, 30% relacionado ao petróleo
2011	Peru	Banco de Credito del Peru	Banco de Desenvolvimento da China	150,00	Fundo rotativo (<i>finance</i>)

(Continua)

(Continuação)

Ano	País	Devedor	Credor	US\$ milhões	Propósito
2011	Venezuela	PDVSA	Banco de Desenvolvimento da China	4.000,00	Infraestrutura
2011	Venezuela	PDVSA	Banco Industrial e Comercial da China	4.000,00	Habitação
Total				75.215,30	

Fonte: Gallagher, Irwin e Koleski (2012, p. 6).

Em segundo lugar, dois terços das operações de crédito (US\$ 46 bilhões) eram estruturados na forma empréstimos por petróleo (*loans-for-oil*). Esses contratos combinam um empréstimo e um acordo de venda de petróleo, envolvendo os dois países. O banco concede um empréstimo a um país exportador de petróleo (Equador ou Venezuela). A companhia petrolífera estatal (Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador – EP Petroecuador – ou Petróleos de Venezuela S.A. – PDVSA) compromete-se a enviar barris de petróleo para a China a fim de saldar o empréstimo. Empresas de petróleo chinesas compram o petróleo a preços de mercado e depositam seus pagamentos para a EP Petroecuador ou PDVSA na conta do Banco de Desenvolvimento da China, amortizando a operação. Por um lado, os acordos preveem uma venda de petróleo superior à necessária para repagar o empréstimo, beneficiando o país produtor. Por outro lado, os acordos também beneficiam a China, na medida em que diversificam as fontes de oferta, promovem suas exportações (contratos com cláusulas de compra de equipamentos chineses)⁵⁸ e fazem uso produtivo das reservas internacionais.

Em terceiro lugar, mais da metade dos empréstimos foi destinada ao Equador, à Argentina, à Bolívia e à Venezuela, países que estavam excluídos dos mercados financeiros internacionais (moratórias das dívidas externas ou estatizações). Com isso, os bancos chineses lograram desempenhar o papel de emprestador de “última instância” para estes países.

Em quarto lugar, o montante desembolsado pelos bancos chineses foi maior que as operações do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mesmo que as taxas de juros não sejam mais favoráveis em alguns casos (tabela 8). Em geral, as operações concessionais são realizadas por meio do Banco de Exportação e Importação da China. Nessas operações, a empresa estatal chinesa, operando no exterior, recebe o empréstimo com juros reduzidos, dado o menor risco de inadimplência. Em 2008, por exemplo, a Chinalco Peru contratou com o Banco de Exportação e Importação da China uma operação de US\$ 2 bilhões,

58. A operação com a Petrobras, por exemplo, envolve a compra de equipamentos chineses no valor de US\$ 3 bilhões (Downs, 2011, p. 46).

com maturidade de quinze anos e taxa de juros de um ponto-base acima da Libor (London Interbank Offered Rate).

TABELA 8
Empréstimos do Banco Mundial, do BID e da China (2005-2011)
(Em US\$ milhões)

	Total	Banco Mundial	BID	China
Venezuela	44.528	...	6.028	38.500
Brasil	39.628	15.338	12.559	11.731
México	27.410	14.739	11.671	1.000
Argentina	26.774	7.164	9.610	10.000
Colômbia	12.118	6.241	5.877	...
Equador	8.914	153	2.457	6.304
Peru	6.113	3.045	2.868	200
El Salvador	2.954	1.196	1.758	...
Guatemala	2.887	1.176	1.711	...
Panamá	2.811	591	2.220	...
Costa Rica	2.741	698	1.743	300
República Dominicana	2.555	854	1.701	...
Outros	14.079	2.169	6.730	5.180
Total	194.321	53.365	67.741	73.215

Fonte: Gallagher, Irwin e Koleski (2012, p. 8).

Obs.: (...) não houve operação (equivalente a zero).

Finalmente, o governo chinês sinaliza um cronograma de longo prazo para a transformação de Xangai em um centro financeiro internacional até 2020, por meio do desenvolvimento do mercado de capitais, quando o renminbi poderia atuar como uma moeda-reserva. Para isso, as autoridades promovem diversas iniciativas, tais como ampliar o espectro de instituições autorizadas a operar nos diferentes segmentos do mercado financeiro doméstico; lançar ações dos grandes bancos públicos nas bolsas de valores (domésticas e de Hong Kong); e expandir as operações internacionais dos bancos públicos, a fim de fomentar a concorrência e a acumulação de conhecimento (técnicas de gestão de ativos e monitoramento de risco). Objetiva-se ainda aperfeiçoar o mercado de capitais (emissões de bônus corporativos e de ações, bastante restritas) e promover uma transição gradual para um mecanismo de taxa de juros de mercado na alocação dos recursos.

Porém, como sugere Kroeber (2012, p. 4, tradução nossa): “as empresas [chinesas] apenas começaram a investir internacionalmente; e suas instituições financeiras ainda têm de mostrar que podem funcionar de forma eficiente fora das condições especiais do mercado doméstico”. Como se procurou mostrar, o modelo de crescimento econômico chinês encontra-se ancorado em taxas de juros

reduzidas e taxas de câmbio desvalorizadas, ambas fortemente administradas pelo governo. A reprodução do modelo de crescimento – a atuação do sistema bancário, a dependência das grandes empresas estatais ao acesso ao crédito administrado, o financiamento da dívida pública e da infraestrutura – requer a manutenção de controles sobre a conta financeira do balanço de pagamentos. Tudo isso se contradiz com o processo de transformação de Xangai em um centro financeiro internacional, ampliando as conexões do mercado financeiro doméstico com o externo, sobretudo regional.

Nas palavras de Eichengreen (2011, p. 144):

uma vez que os mercados financeiros em Hong Kong e no continente estejam segregados por controles administrativos, as atividades de investidores estrangeiros não comprometem a capacidade do governo de canalizar fundos para as indústrias chinesas de sua escolha. Mas um mercado de bônus expressos em renminbi, em Xangai, totalmente aberto para emissores estrangeiros, seria algo totalmente diferente. Os poupadores chineses considerariam esses bônus, com seus retornos garantidos em moeda nacional, alternativa atraente em comparação com os depósitos bancários cativos que se destinam ao desenvolvimento industrial. Os próprios fundamentos do modelo de desenvolvimento chinês estariam ameaçados.

Como argumenta Kroeber (2011b, p. 12): “*There is absolutely no reason to believe that the Chinese government will at any point in the near future surrender the privilege of setting the interest rate on its own borrowings to foreign bond traders over whom it has no control*”. Assim, o fortalecimento e a internacionalização do mercado de capitais (ações e títulos de dívida) de Xangai impõem desafios formidáveis, pois requerem modificações no modelo de crescimento cujos pilares centrais são taxa de câmbio, taxas de juros, empréstimos bancários e mercado para a dívida pública administrados. O processo de internacionalização das instituições bancárias chinesas se configura ainda em uma estratégia defensiva: aprendizado para os bancos, apoio para as corporações e uso regional da moeda doméstica.

De todo modo, algumas instituições já começam a tentar aferir os possíveis impactos da plena liberalização da conta de capital chinesa. Além do estoque de riqueza acumulado, configurado nos ativos do sistema financeiro e na posição internacional de investimento credora, o fluxo de investimento em torno de 50% do PIB resulta em uma poupança nacional bruta perto de US\$ 5 trilhões por ano. Uma liberalização dos fluxos de entrada e saída de capitais da China pode desencadear mudanças na magnitude, na composição – investimento direto, de portfólio, operações bancárias, reservas internacionais – e na moeda de denominação.

Estudo publicado pelo Banco da Inglaterra, por exemplo, sugere que a combinação de abertura da conta de capital, taxa de crescimento da economia doméstica acima da mundial e atenuação da preferência por ativos domésticos

“poderia elevar os ativos e passivos externos chineses de menos de 5% do PIB mundial para quase 35% em 2025” (Hooley, 2013, p. 8, tradução nossa). De um lado, esta ampliação da integração do país nas finanças globais tenderia a ser assimétrica – o fluxo de saída seria maior que o de entrada –, uma vez que o país não emite ativos de reserva internacional plenamente reconhecidos. De outro lado, tanto o sistema doméstico como o internacional retransmitiriam com mais intensidade os choques financeiros e de preços.

Igualmente, estudo da equipe do FMI argumenta:

uma liberalização da conta de capital pode ser seguida por um ajuste do estoque de ativos chineses no exterior da ordem de 15% a 25% do PIB [do país] e por um ajuste menor do estoque de ativos estrangeiros na China da ordem de 2% a 10% do PIB. Isso implicaria uma acumulação líquida de ativos internacionais – empréstimos, ações e títulos de renda fixa – pelos chineses de 11% a 18% do PIB (Bayoumi e Ohnsorge, 2013, p. 14, tradução nossa).⁵⁹

Portanto, haveria também um fluxo líquido de saída de recursos – ações e bônus – com os investidores domésticos buscando diversificar suas aplicações. Nessa transição, que dificilmente ocorreria sem turbulências, dada a magnitude dos volumes de recursos envolvidos, a China deixaria de ser um ator relativamente pequeno nos mercados de capitais globais para se transformar em um de seus agentes cruciais.

5 DESAFIOS DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DO SISTEMA FINANCEIRO CHINÊS

Essa exuberante expansão do sistema financeiro teve como contrapartida uma elevação do endividamento das corporações e dos governos locais, excesso de oferta no mercado imobiliário e pressões no sistema bancário paralelo, agravadas com a desaceleração econômica, de 14,2% em 2007 para 7,4% em 2014, e a alta da capacidade ociosa em diversos setores produtivos. Em face destes desequilíbrios, na Terceira Sessão Plenária do XVIII Congresso do Partido Comunista da China, realizada em Pequim, entre 9 e 12 de novembro de 2013, com cerca de 3 mil representantes, tomou-se a decisão de se implementar um amplo conjunto de reformas – sociais,⁶⁰ das empresas estatais⁶¹ e financeiras – a fim de que o mercado desempenhe papel “decisivo” na alocação de recursos. O partido-Estado ficaria responsável pela “regulamentação macroeconômica, [e] do mercado, serviços

59. Ver também Das, Fiechter e Sun (2013).

60. Sinalizou-se um abrandamento na política de filho único – se pelo menos um dos pais for filho único, o casal pode ter dois filhos. Sinalizou-se também: *i*) flexibilização do registro dos cidadãos, conhecido como *hukou* (restringe o acesso a serviços públicos e à compra de residência apenas aos locais de nascimento), que serão permitidos em pequenas e médias cidades; e *ii*) mudanças na propriedade rural (a terra rural utilizada para construção – vilas habitacionais ou outras estruturas – será liberada para comercialização, permitindo aos trabalhadores rurais vender ou hipotecar seus lotes e utilizar os recursos para migrar).

61. Os governos locais, que controlam dezenas de milhares de empresas não estratégicas e, em geral, com baixo desempenho, foram instados a vender participações minoritárias para investidores privados, sob a forma de propriedade mista. Objetiva, assim, fomentar um mercado de participação nas empresas estatais.

públicos, administração social e proteção ambiental”, reduzindo sua influência na determinação dos preços e dos fluxos de gastos (barreiras protecionistas que impedem o movimento de bens e de capital de uma província para outra, por exemplo). Sobre as transformações no setor financeiro, o documento *Decisão sobre as importantes questões acerca do aprofundamento de uma reforma abrangente* sinalizou:

ampliar a abertura do mercado financeiro, em âmbito nacional e internacional; permitir que o capital privado estabeleça instituições financeiras – como pequenos e médios bancos –, associado com um aperfeiçoamento regulatório. Avançar com a reforma das instituições financeiras politicamente orientadas; aperfeiçoar o mercado de capitais; reformar o sistema de registro e de emissão de ações; desenvolver e regular o mercado de títulos; aumentar a participação do financiamento direto; reforçar o segmento de seguros, inclusive um sistema de seguros contra catástrofes. Incentivar a inovação financeira, diversificando mercados e produtos.⁶²

Sobre a determinação dos preços fundamentais (taxa de juros e de câmbio) indicou:

liberalizar os mecanismos de formação da taxa de câmbio; acelerar a liberalização da taxa de juros; e aperfeiçoar a curva de juros da dívida pública como indicador da oferta e da demanda. Promover em dois movimentos a abertura da conta financeira do balanço de pagamentos: *i*) aumentar a conversibilidade das transações de capitais de forma ordenada; *ii*) estabelecer um arcabouço prudencial de gerenciamento de dívida externa e dos fluxos de capitais.

Sobre a regulação do sistema financeiro:

implementar reformas financeiras regulatórias; melhorar a coordenação entre os reguladores; definir mecanismos de gestão de risco pelas autoridades centrais e locais. Estabelecer um sistema de seguro de depósito; fomentar a construção de infraestrutura financeira; assegurar o funcionamento estável e eficiente do mercado financeiro em um ambiente seguro.

Em julho de 2013, o Conselho de Estado havia emitido as “dez orientações financeiras nacionais”, que demandavam transformações no setor bancário para melhorar sua eficiência. Uma das orientações era o estabelecimento de bancos com capital privado.⁶³ Em setembro de 2010, o *XII Plano Quinquenal para o*

62. Ver *The decision on major issues concerning comprehensively deepening reforms*, Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, China Daily, 16, Nov. 2013. Disponível em: <http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/16/content_30620736.htm>. Ver também KPMG (2013; 2014).

63. Nessa direção, em 26 de maio de 2012, a CBRC divulgou o documento *Diretrizes para implementação do fomento e da introdução de capital privado no setor bancário* (*Implementation guidelines on encouraging and introducing private capital into the banking sector*), em que a participação mínima do setor privado foi reduzida de 20% para 15%. No final deste mesmo ano, os capitais privados detinham 41% e 54% do capital total dos bancos comerciais de capitais mistos e dos bancos comerciais das cidades, respectivamente. Nos bancos comerciais rurais, o capital privado respondia por 73,3% do capital total. Entre 262 instituições financeiras não bancárias, 33 eram controladas pelo setor privado, incluindo dez companhias fiduciárias, dezenove companhias financeiras, três empresas de arrendamento mercantil e uma empresa de financiamento de automóvel (CBRC, 2013, p. 44).

Desenvolvimento e Reforma do Setor Financeiro (2011-2015) – elaborado pelo conjunto das instituições de regulação e supervisão – também havia delineado uma ambiciosa agenda de reformas a médio prazo. O objetivo era promover a liberalização da taxa de juros e do regime de taxa de câmbio, ampliar o uso internacional do renminbi, criar um sistema de seguro dos depósitos nos bancos comerciais e um mecanismo de resolução de falência financeira, coordenar as instituições regulatórias, aperfeiçoar os instrumentos de gestão de risco, inclusive de risco sistêmico, convergindo para padrões internacionais, fortalecer a regulação e a supervisão das instituições financeiras sistemicamente importantes, melhorar a infraestrutura do sistema de pagamento doméstico, proteger os direitos e os interesses dos “consumidores” financeiros, desenvolver o mercado de balcão (*over-the-counter* – OTC) de bônus e de derivativos e os investidores institucionais, e combater as negociações com informações privilegiadas (*insider trading*) (PBC *et al.*, 2010).

A partir desses documentos, apreende-se que o debate sobre as reformas financeiras – não foi divulgado nem um cronograma, nem um ponto final desejado –, em um ambiente macroeconômico e financeiro mais complexo, está concentrado na liberalização da taxa de juros sobre os depósitos e os empréstimos;⁶⁴ na instituição de um explícito sistema de seguro depósito bancário (diferenciando-os dos fundos fiduciários e dos fundos de investimentos); no reforço à regulação e à supervisão financeira (melhor atribuição de responsabilidade); no estabelecimento de um arcabouço institucional de resolução de crise; e na utilização da taxa de juros básica como o instrumento principal da política monetária. Isso, em tese, incentivaria uma melhor precificação de risco (maior custo médio do crédito), um redirecionamento dos créditos para usos mais eficientes e uma melhor gestão monetária com uma curva de rendimento dos títulos da dívida pública. Não se pretende detalhar as múltiplas dimensões desta agenda de reforma, procura-se apenas sistematizar alguns movimentos principais no âmbito da tradição chinesa de mudanças graduais e controladas.

Primeiro, foram estabelecidas zonas-piloto para as reformas financeiras em Qianhai, Wenzhou, Lishui e Yiwu. Em Qianhai, há três objetivos: a cooperação em empréstimos transfronteiriços; o apoio de Hong Kong como centro *offshore* de renminbi; e o mercado de grande escala para produtos financeiros.⁶⁵ Em Wenzhou, o foco está na criação de um sistema financeiro diversificado, incentivando o capital privado a participar de “organizações financeiras inovadoras”, como as cooperativas de crédito, estimulando-o a atender às necessidades de crédito das pequenas e

64. Em junho de 2013, o PBC iniciou a desregulamentação das taxas de juros dos empréstimos a partir de um afrouxamento das taxas de referências.

65. Nesta zona-piloto existe a possibilidade de maior flexibilização do acesso à internet, permitindo que empresas estrangeiras possam oferecer serviços de comunicações antes restritos. Contudo, não há clareza quanto à velocidade de implementação dessa agenda nesta zona econômica. Estima-se que as mudanças nas normas de fornecimento e acesso à internet ainda demandariam um prazo de cinco a seis anos e privilegiariam as necessidades das empresas no que tange à rapidez e segurança de suas transações financeiras (Silk e Davis, 2013a).

médias empresas; e no desenvolvimento regulatório de serviços financeiros privados. Em Lishui, exploram-se as inovadoras organizações financeiras rurais e o aperfeiçoamento da infraestrutura financeira em áreas rurais. Em Yiwu, concentra-se na criação de um centro regional de compensação de moedas e de trocas comerciais em renminbi, bem como na promoção da moeda chinesa na denominação das relações comerciais e dos investimentos na Ásia, África e América Latina.

Segundo, foi definida uma zona-piloto de livre comércio em Xangai em 29 de setembro de 2013, ocupando um espaço físico de cerca de 29 km² e envolvendo a zona de livre comércio Waigaoqiao, o parque logístico Waigaoqiao, o porto de Yangshan e o centro de logística do aeroporto Pundong. Tem como objetivo o aperfeiçoamento das zonas francas a partir da introdução de reformas experimentais. O projeto abrange a realização de teste para a implementação de novas políticas em quatro áreas principais – reforma financeira, modernização da fiscalização aduaneira, simplificação de sistemas administrativos e criação de um ambiente regulatório e fiscal competitivo –, que poderão ser replicadas em outras regiões. Na dimensão financeira, especificamente, traça como meta a experimentação e a promoção do aprendizado em quatro áreas: *i*) liberalização da conta de capital; *ii*) uso internacional do renminbi; *iii*) liberalização das taxas de juros; e *iv*) reforma do sistema administrativo das reservas internacionais (box 2). Isso será realizado, por exemplo, mediante maior facilidade para a abertura de agências e subsidiárias de bancos estrangeiros ou com participação minoritária de sócios chineses; suspensão da regra segundo a qual instituições financeiras internacionais devem operar com escritório de representação por no mínimo dois anos para abrir agências locais; e flexibilização das regras de acesso ao crédito por empresas estrangeiras.

Terceiro, as autoridades reforçaram a regulação do sistema bancário paralelo.⁶⁶ Apesar de a imensa maioria dessas transações ocorrer em grandes empresas (inclusive bancos), sendo consideradas legítimas do ponto de vista legal, a ausência de transparência quanto à exposição das empresas e, em especial, à dificuldade em precificar adequadamente seus riscos e garantias torna-as fonte de instabilidade financeira, ensejando esforços das autoridades no sentido de ampliar e fortalecer sua regulação. Em março de 2013, a exposição dos fundos de investimento de varejo aos produtos de crédito não padronizados foi limitada a 35% do total dos ativos administrados. Em janeiro de 2014, os bancos foram proibidos de utilizar recursos dos seus fundos de investimento para adquirir ativos de crédito emitidos por

66. Como sugerem Valckx *et al.* (2014, p. 22-23, tradução nossa): "o desafio para os formuladores de políticas é maximizar os benefícios do sistema bancário paralelo para a economia e, simultaneamente, minimizar os riscos sistêmicos. (...) Os formuladores de políticas dispõem essencialmente de quatro instrumentos para enfrentar os riscos para a estabilidade financeira relacionados aos bancos paralelos. Primeiro, podem impor regulamentações sobre o sistema bancário paralelo ou enfrentar indiretamente os riscos da exposição dos bancos aos bancos paralelos. Segundo, podem abordar as causas subjacentes ao crescimento do sistema bancário paralelo. Terceiro, podem, sob certas condições, estender a rede de proteção pública para as instituições ou mercados bancários paralelos (sistemicamente) importantes. Quarto, podem alterar certas características das leis de falência".

fundos de investimento de varejo. As operações dos bancos com fundos fiduciários, registradas fora de balanço e financiadas com recursos do mercado interbancário, foram limitadas a 50% dos depósitos do fundo. Os bancos foram proibidos de fornecer ou receber garantias implícitas sobre as transações interbancárias. Os fundos fiduciários foram proibidos de financiar a saída de investidores com os recursos provenientes da entrada de novos. Todavia, como alguns novos produtos financeiros, que se disseminaram rapidamente, envolvem projetos de infraestrutura ou empresas intimamente relacionadas com o setor público, dificulta-se o progresso das iniciativas visando a uma maior transparência (PBC, 2012; Zhu, Ng e Jiang, 2013).

BOX 2

A experiência de reforma do sistema financeiro chinês em Xangai

Busca-se construir um centro especializado em instituições do setor financeiro, tais como bancos comerciais, de investimento e seguradoras, que servirá de “laboratório” para as futuras iniciativas de reforma do sistema financeiro chinês. Entre as principais medidas de liberalização econômica que vigorarão nesta área delimitada de Xangai, destacam-se a fixação da taxa de juros (que passará a ser realizada pelo mercado, em vez de pelo governo central) e a facilitação para empresas converterem renminbi em moedas estrangeiras, e remeterem recursos ao exterior (SHFTZ, 2013). As experiências financeiras vão prosseguir por um período de três anos. Deste modo, as autoridades chinesas buscam transformar Xangai em um centro financeiro internacional e que centralize parte das operações realizadas por governos e empresas do Leste Asiático, rivalizando com outros polos regionais de intermediação financeira, tais como Tóquio, Seul e Hong Kong.

Os principais bancos chineses (Banco Industrial e Comercial da China, Banco da China, Banco de Construção da China e Banco Agrícola da China), além de grandes instituições estrangeiras como o Citicorp e o Banco de Desenvolvimento de Cingapura (Development Bank of Singapore – DBS), já possuem autorização para abrir filiais na zona-piloto de livre comércio de Xangai. Os bancos estrangeiros, em especial, têm a expectativa de que o processo de liberalização a ser implementado pelo governo chinês possa facilitar suas operações cambiais, bem como ampliar seu acesso ao mercado doméstico de títulos de dívida. Já para os conglomerados financeiros chineses, a zona-piloto de livre comércio de Xangai representa uma oportunidade de aprendizado, visando possibilitar sua expansão no exterior, além de fortalecer sua posição no apoio à internacionalização da moeda e das empresas do país (Silk e Davis, 2013a).

No final de novembro de 2013, cerca de 1.434 empresas – sendo 38 estrangeiras – de diferentes setores haviam iniciado atividades na zona-piloto de livre comércio de Xangai, a fim de se beneficiarem da maior flexibilização das normas financeiras, comerciais e fiscais, reduzindo custos de transação. Outras 6 mil haviam se apresentado ao programa de incentivos (CEBC, 2014).

Em que pese a intensa movimentação de bancos e corporações em torno da zona-piloto de livre comércio de Xangai, ainda permanecem muitas dúvidas quanto ao efetivo comprometimento e capacidade das autoridades chinesas para implementar as reformas anunciadas. De fato, o anúncio de uma série de restrições por parte do governo imediatamente após a criação desta zona econômica demonstra que o caminho da liberalização econômica será longo, sujeito a muitos percalços, inclusive eventuais retrocessos, mesmo nesse ambiente controlado. No dia seguinte à inauguração da zona de Xangai, a prefeitura da cidade publicou uma lista de restrições com quase duzentos itens que limita a entrada de investimento estrangeiro em setores-chave para o sucesso econômico da região, tais como bancos de investimento, fundos fiduciários, imobiliário, telecomunicação, radiodifusão e entretenimento (cinema, filme e produções de TV).

Participações estrangeiras em seguradoras são limitadas a não mais que 50% e em corretoras de valores mobiliários, a não mais que 49%. Investidores qualificados poderão ter suas próprias empresas de empréstimos de pequeno porte e firmas de garantias financeiras, embora estes sejam geralmente pequenos negócios na China. Os estrangeiros poderão investir em empresas de arrendamento mercantil, sujeitos a um valor mínimo de US\$ 5 milhões, entre outras condições. (...) Já investimentos em mídia e publicações, serviços de jogos *on-line* e portais de notícia serão totalmente proibidos. (...) Montadoras internacionais ainda não estão autorizadas a ter mais do que 50% de participação em qualquer sociedade (Silk e Davis, 2013b).

A inesperada amplitude destas restrições reflete em parte a forma gradual e controlada com que as autoridades chinesas usualmente avançam na agenda de reformas do sistema financeiro. Contudo, em última análise, sinaliza também a própria indecisão do governo central quanto ao alcance e à velocidade com que deve ocorrer o relaxamento das normas de mobilidade de capital e abertura à concorrência estrangeira, tendo em vista os potenciais riscos envolvidos nessas transformações para a estabilidade econômica e financeira do país.

Elaboração dos autores.

Quarto, a CBRC notificou os bancos do país acerca dos riscos associados à disseminação desenfreada das plataformas P2Ps. Os seguintes fatores de risco foram destacados pela instituição supervisora governamental: *i*) as empresas de P2P poderiam crescer a ponto de se converterem em instituições financeiras de fato, realizando operações de depósitos e empréstimos ilegais, posto que à margem do escrutínio da CBRC; *ii*) recursos captados em bancos poderiam rapidamente fluir para mercados “subterrâneos”, dificultando a precificação de ativos por parte dos bancos e elevando o risco sistêmico do sistema financeiro;⁶⁷ e *iii*) as plataformas P2Ps também poderiam estar sendo utilizadas como “fachada” por empresas ligadas ao setor imobiliário e grandes consumidores de energia, que assim buscariam evitar o monitoramento do governo chinês sobre seu nível de alavancagem financeira (Shen, 2012). Como resposta a esses riscos, a CBRC tem exigido das instituições financeiras a adoção de mecanismos internos de governança e controle contábil que limitem sua exposição às plataformas P2Ps. Porém, a eficácia dessas medidas prudenciais tem sido prejudicada pelo próprio dinamismo econômico do país, que resulta na entrada de um contingente cada vez maior de novos poupadores e tomadores de crédito no setor bancário paralelo, dispostos a incorrer em riscos mais elevados para viabilizar suas decisões econômicas.

De todo modo, sobressai que o país deve enfrentar um período de desalavancagem e/ou de imposição de alguma disciplina financeira sobre as corporações, os governos locais, o mercado imobiliário e o sistema bancário paralelo, dados os riscos crescentes. O fato de um volume crescente de novos créditos ser utilizado para pagar dívidas antigas, com juros em alta, configura-se uma situação de fragilidade financeira, introduzindo maior instabilidade e volatilidade na cotação dos ativos, mas sem a explicitação de uma crise.⁶⁸ Nas palavras de Kroeber (2014, grifo nosso): “*Slowdown yes, crisis no. The growth outlook is poor – by China’s unreasonably elevated standards – but we see little chance of a dramatic crisis or financial-system collapse*”. Como se sabe, a crise financeira requer a contração abrupta da liquidez. O risco de liquidez – mesmo no sistema bancário paralelo – persiste administrável pelas autoridades monetárias, uma vez que os ativos e os passivos das instituições financeiras estão denominados em moeda nacional e o país impõe rígidos controles cambiais. Os investidores domésticos não podem retirar seu dinheiro da China. Quando tiram de algum segmento do sistema financeiro, precisam recolocá-lo em outros ativos domésticos.

67. Estima-se, por exemplo, que cerca de RMB 3 trilhões em ativos bancários foram canalizados dos bancos públicos para as instituições do sistema bancário paralelo que atuam com empréstimos irregulares nas províncias de Jiangsu e Zhejiang (Shen, 2012, p. 21).

68. Conforme Wolf (2014a): “a China não vai ter uma convulsão financeira. O fim desta onda de vício por créditos, no entanto, vai resultar em uma expansão – calculada adequadamente – menor”.

O PBC possui, portanto, instrumentos para lidar com risco de liquidez e tem sinalizado com uma política de “acomodação seletiva” (*selective easing*). Em primeiro lugar, suplementa a oferta de liquidez nas operações de mercado aberto em momentos de tensão: em janeiro de 2014, durante as festividades do ano novo lunar, injetou RMB 200 bilhões; em junho, RMB 416 bilhões, para conter as pressões sobre a taxa interbancária; em setembro, RMB 500 bilhões, após contração das operações do sistema bancário paralelo – empréstimos fiduciários e garantias bancárias –, e reduziu a taxa de juros das operações compromissadas (contratos de recompra) de catorze dias, de 3,7% ao ano para 3,5% ao ano. Também reduziu a alíquota do depósito compulsório – fixada em 20% – dos bancos comerciais rurais e dos pequenos bancos comerciais das cidades com a condição de 30% dos seus empréstimos serem destinados às pequenas e médias empresas.

Em segundo lugar, um possível agravamento da situação de liquidez poderia ser enfrentado por meio da promoção de fusão e aquisição das instituições problemáticas pelas maiores, em um processo capitaneado pelos grandes bancos estatais. Se, de um lado, estas medidas fariam aumentar o grau de concentração do sistema bancário e a predominância dos bancos públicos na economia chinesa, de outro lado, reduziriam o risco sistêmico em razão da maior capacidade destas instituições em absorver os choques oriundos da desaceleração econômica e do maior controle sobre o sistema bancário paralelo. Os grandes bancos estatais certamente continuarão a dominar a maior parte do mercado de crédito chinês, operando como “colchões” de liquidez e agentes estabilizadores no momento em que o longo ciclo de expansão de crédito no país se inverter, afetando o patrimônio das instituições bancárias menores e independentes. Além disso, o aumento das exigências de capital destas instituições após a crise de 2008 faz com que se encontrem em uma posição mais confortável para honrar seus compromissos, mesmo diante da pressão derivada do forte ritmo de expansão dos empréstimos no período recente.⁶⁹

Em terceiro lugar, como sugerido, o PBC desenha novas regulamentações sobre as operações interbancárias a fim de conter uma das fontes de expansão do sistema bancário paralelo. O dinamismo do sistema reage às restrições regulatórias, por exemplo, fundos transferidos ao sistema bancário paralelo reapareceram nos balanços dos bancos como “ativos para revenda”, uma classificação de baixo risco que requer pouco capital, ou como “investimentos a receber”, que exige um pouco mais de capital. Em suma, “*banks will find ways to keep doing business with shadow banks until the government explicitly prohibits it*” e “*if there were turmoil, another bail-out could well be on the table*” (A moving..., 2014). Como sugerido, o sistema

69. Segundo a CBRC (2013, p. 42), foi estabelecido um programa-piloto para a consolidação de banco universal. De forma ordenada e com “risco controlado”, algumas instituições bancárias realizaram investimentos em companhias de seguros e de arrendamento mercantil. O escopo de atividade de algumas destas instituições já abrange valores mobiliários, fundos de investimento, arrendamento mercantil, seguros e operações de fundos fiduciários.

está sempre se reinventando, quando confrontado com obstáculos, foi capaz de enfrentá-los e de avançar. Parece que acontecerá novamente. As iniciativas das diversas zonas francas especiais constituem experiências controladas de liberalização do mercado financeiro e, simultaneamente, um teste para a eficácia das instituições de supervisão e regulação chinesa (Shftz, 2013; Silk e Davis, 2013a). O êxito ou malogro destes laboratórios indicarão as possibilidades e os limites das reformas do sistema financeiro no país como um todo.

Enfim, procurou-se explicitar, a partir das interfaces entre as finanças e o desempenho da economia chinesa, que há razões para se continuar a reinventar e readaptar este sistema financeiro ao conjunto da economia. De todo modo, deve-se salientar que se ampliaram os riscos de uma economia com elevada taxa de investimento baseada em crédito se desacelerar e, simultaneamente, aprofundar a internacionalização de seu sistema financeiro. Afinal, esse movimento em direção à globalização financeira – vale dizer, à entrada na gestão da moeda, do crédito e da riqueza financeira em âmbito internacional – pode desencadear repercussões monetário-financeiras em que as “mudanças graduais e controladas” não sejam um antídoto duradouro, de fato.⁷⁰ A experiência internacional mostra que a liberalização dos fluxos de capitais aumenta a volatilidade da taxa de câmbio e da taxa de juros e, por conseguinte, do produto, reduzindo os raios de manobra para a definição das políticas domésticas, uma vez que os países ficam sujeitos a ondas de entrada e saída de recursos voláteis. Muitas economias emergentes e desenvolvidas (Japão em 1990 e sistema monetário europeu em 1992-1993) experimentaram crises financeiras e cambiais após a liberalização da conta de capital.⁷¹

De todo modo, o mais provável é que o governo chinês continue cauteloso, evitando uma completa e abrupta liberalização financeira. As reformas devem assegurar que o sistema financeiro continue a fomentar as metas de crescimento e de desenvolvimento econômico e social em um novo contexto. A flexibilização do sistema financeiro no atendimento ao consumo das famílias (cartões de crédito, crédito ao consumo, financiamento imobiliário etc.) – cerca de 36% do PIB em 2013 – e ao setor de serviços e bens não comercializáveis poderá apoiar a transição para um modelo de desenvolvimento menos dependente do comércio internacional e dos investimentos em infraestrutura e no setor imobiliário, como motores do dinamismo econômico. O desafio seria reformular as estratégias operacionais dos grandes bancos, abrindo espaço para a diversificação de produtos, maior penetração na população do interior do país e nas firmas menores, sobretudo de serviços e de alta tecnologia (Frieden *et al.*, 2012, p. 43-44; Pettis, 2013). Além disso, aperfeiçoamentos nos mecanismos de gerenciamento e de monitoramento – políticas

70. Os autores agradecem os comentários dos professores José Carlos de Souza Braga e Ernani Teixeira Torres Filho sobre estas questões.

71. Ver Reinhart e Rogoff (2008) e Rey (2013).

micro e macroprudencial – do sistema fazem-se necessários para mitigar riscos de excessiva expansão da oferta de crédito e de volatilidade nos preços dos ativos.

Finalmente, a chamada “dívida pública ampliada” – inclui gastos dos governos locais nem sempre capturados nos números oficiais – estava estimada em 45% do PIB em 2012. O relativamente baixo estoque de dívida permitiria que o governo central absorvesse quaisquer perdas imagináveis, bem como mantivesse a demanda agregada por meio de políticas fiscais expansionistas, caso o limite inferior de 7% na taxa de crescimento do PIB fosse ultrapassado e a taxa de inflação fosse mantida abaixo do limite superior de 3%. Todavia, a reforma fiscal e/ou tributária – prevista para 2016 – constitui uma condição necessária à reestruturação do sistema financeiro do país (Aglietta e Bai, 2012, p. 212 e 321-365). Nas palavras de Huang (2014, p. 16):

Fiscal reform is crucial for two reasons. First, fiscal arrangements determine the relationships between central and local governments that lie at the heart of so many of China's economic problems. Second, a more effective fiscal system would enable direct budgetary expenditure, rather than credit-induced investment, to stimulate aggregate demand.

Debate-se, portanto, a criação de novos impostos para os governos locais e/ou provinciais sobre a propriedade, os recursos naturais e a poluição; o maior repasse de receita de impostos do governo central para os locais (estima-se que 80% da arrecadação tributária estejam concentrados no governo central, que arca com 20% dos serviços sociais), corrigindo a disfuncionalidade do sistema de transferências; a constituição de parcerias público-privadas para projetos não considerados de “interesse público”, os quais perderiam quaisquer garantias implícitas; a inclusão dos projetos de “interesse público” nos orçamentos; a reestruturação de parte das dívidas fora dos orçamentos (os recursos captados por meio dos veículos financeiros não são registrados nos orçamentos); e o acesso dos governos locais e/ou provinciais ao mercado formal de títulos de dívida de longo prazo (ainda relativamente pequeno, com os bônus mantidos nas carteiras dos bancos locais). Como sugere Long (2015a, p. 2): “*the strategy in essence is: ‘close the back door, open the front door’*”. Essas medidas enfrentariam o *deficit* dos governos locais – estimado entre 3% e 5% do PIB –, a dependência dos empréstimos lastreados em imóveis que fomenta o sistema bancário sombra, a venda de terras, a especulação imobiliária e a opacidade da política fiscal. Nesse novo regime fiscal, o *deficit* público total e a dívida pública dos governos locais deverão aumentar gradualmente. Desta forma:

A restructured fiscal system will relieve the pressure on commercial and shadow banks to fund infrastructure projects, but more importantly it will enable a more balanced structure of aggregate demand. (...) a sustainable high-growth agenda should aim to bolster public-sector demand by reducing reliance on debt-fueled SOE [state-owned enterprise] investment and increasing the role of state budgetary expenditure (Huang, 2014, p. 16, grifo nosso).

Isto é, ampliar os gastos em serviços sociais e transferências de rendas para pessoas de 13% do PIB para 18% do PIB em 2020, possibilitando a montagem de um sistema de bem-estar social com características chinesas. Este sistema reduziria os desembolsos em saúde, educação, previdência, realizados pelas famílias e desencadearia efeitos positivos sobre o consumo e o rebalanceamento do conjunto da economia.

REFERÊNCIAS

A MOVING target. **The Economist**, London, 6 Sept. 2014. Disponível em: <<http://econ.st/1o0tkjl>>.

ACIOLY, Luciana; LEÃO, Rodrigo P. F. China. In: ACIOLY, Luciana; LIMA, Luis Afonso F.; RIBEIRO, Elton. (Org.). **Internacionalização de empresas: experiências internacionais selecionadas**. Brasília: Ipea, 2011.

AGLIETTA, Michel; BAI, Guo. **La voie chinoise: capitalisme et empire**. Paris: Odile Jacob, 2012.

AGLIETTA, Michel; LANDRY, Yves. **La Chine vers la superpuissance**. Paris: Economica, 2007.

ALLEN, Franklin *et al.* **China's financial system: opportunities and challenges**. Cambridge: NBER, Feb. 2012. (Working Paper, n. 17828).

ALMEIDA, Júlio S. G. *et al.* Padrões de financiamento das empresas: a experiência brasileira. In: CINTRA, Marcos A. M.; SILVA FILHO, Edison B. (Org.). **Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2013. p. 15-68.

ANDERLINI, Jamil. Estouro de bolha imobiliária é nova ameaça à economia chinesa. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 maio 2014.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ARTUS, Patrick; MISTRAL, Jacques; PLAGNOL, Valérie. **L'émergence de la Chine: impact économique et implications de politique économique**. Paris: Conseil d'Analyse Économique, 2011.

BALDING, Christopher; CAMPELL, Ellen. The great wallet of China: China Investment Corporation (CIC) and State Administration of Foreign Exchange (Safe). In: SANTISO, Javier (Ed.). **Sovereign wealth funds 2013**. Barcelona: Esade; KPMG; Investin Spain, 2013. p. 41-49.

BAYOUMI, Tamim; OHNSORGE, Franziska. **Do inflows or outflows dominate?** Global implications of capital account liberalization in China. Washington: IMF, Aug. 2013. (Working Paper, n. 13/189).

BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. **Depois da queda:** a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CBRC – CHINA BANKING REGULATORY COMMISSION. **2012 annual report.** Beijing: China Citic Press, 2013. Disponível em: <<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2013/4CF24B3E79704CEA85D330A7CC18CD7D.pdf>>.

_____. **2013 annual report.** Beijing: China Citic Press, 2014. Disponível em: <<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/files/2014/A2726BEBE1AA406BB5CAC4ADA3875D35.pdf>>.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA. **China-Brazil Update.** 10. ed. Rio de Janeiro: CEBC, ago. 2014.

CHINA LGFVs owe \$565 billion over 3 years, Business News says. **Financial Times**, London, 23 Apr. 2013.

CHINÊS Bank of Communications compra 80% do Banco BBM. **G1**, São Paulo, 19 maio 2015. Disponível em: <<http://glo.bo/1c2CIImY>>.

CINTRA, Marcos A. M. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos.** Relatório I do projeto de pesquisa O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Cecon; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.iececon.net/pesquisa.htm>>.

_____. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China. In: FERREIRA, Francisco M. R.; MEIRELLES, Beatriz B. (Org.). **Ensaio sobre economia financeira.** Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 109-149.

CINTRA, Marcos A. M.; MARTINS, Aline R. A. O papel do dólar e do renminbi no sistema monetário internacional. In: _____. (Org.). **As transformações no sistema monetário internacional.** Brasília: Ipea, 2013. p. 211-321.

CINTRA, Marcos A. M.; PINTO, Eduardo C. Substituição do dólar pela “moeda do povo” chinesa: retórica e limites. **Carta Maior**, Porto Alegre, 6 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Substituicao-do-dolar-pela-moeda-do-povo-chinesa-retorica-possibilidades-e-limites/7/29460>>.

CLIMBING greenback mountain. **The Economist**, London, 24 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21528988>>.

COHEN, Benjamin J. The yuan tomorrow? Evaluating China's currency internationalization strategy. **New Political Economy**, South Yorkshire, v. 17, n. 3, p. 361-371, July 2012.

COUSIN, Violaine. **Banking in China**. 2nd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, June 2011.

D'ATRI, Fabiana. Impacto negativo do setor imobiliário chinês recairá principalmente sobre o resultado do PIB de 2015. **Destaque Depec Bradesco**, São Paulo, ano 11, n. 83, 3 jul. 2014.

DAS, Udaibir S.; FIECHTER, Jonathan; SUN, Tao (Ed.). **China's road to greater financial stability**: some policy perspectives. Washington: IMF, 23 Aug. 2013.

DIAS, Margarida M. P. G. **A China no século XXI**: a evolução do sistema bancário e o futuro das reformas econômicas. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2004.

DOWNS, Erica. **Inside China, Inc**: China Development Bank's cross-border energy deals. Washington: Brookings Institution, Mar. 2011. (John L. Thornton China Center Monograph Series, n. 3).

DUMAS, Roberto. *Shadow banks* na China. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 set. 2014.

ECB – EUROPEAN CENTRAL BANK. Medium-term prospects for China's economy and the internationalization of the renminbi. **Monthly Bulletin**, Frankfurt, p. 83-97, Jan. 2014.

EICHENGREEN, Barry. **Exorbitant privilege**: the rise and fall of the dollar and the future of the international monetary system. New York: Oxford University Press, 2011.

_____. **Privilégio exorbitante**: a ascensão e queda do dólar e o futuro do sistema monetário internacional. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ELLIOTT, Douglas J.; YAN, Kai. **The Chinese financial system**: an introduction and overview. John L. Thornton China Center, Brookings Institution, Washington: Brookings Institution, July 2013.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. **China**: uma nova história. Porto Alegre: LP&M, 2006.

FARHI, Maryse; CINTRA, Marcos A. M. A crise financeira e o *global shadow financial system*. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 82, p. 35-55, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n82/02.pdf>>.

_____. The financial crisis and the global shadow banking system. **Revue de la Régulation**, Paris, n. 5, 2009. Disponível em: <<http://regulation.revues.org/index7473.html#text>>.

FEDERAL RESERVE. **Financial accounts of the United States**. Washington: Federal Reserve System, 18 Sept. 2014. Disponível em: <<http://www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/z1r-2.pdf>>.

FITCH corta nota da China. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3080274/fitch-corta-nota-da-china>>.

FREITAS, Maria Cristina P. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 51-84, jun. 1997.

FRIEDEN, Jeffry *et al.* **After the fall**: the future of global cooperation. Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies, July 2012. (Geneva Reports on the World Economy, n. 14).

FRISCHTAK, Claudio; SOARES, André; O'CONOR, Tania. **Investimentos chineses no Brasil de 2007-2012**: uma análise das tendências recentes. Rio de Janeiro: CIBC; BID, jun. 2013.

FSB – FINANCIAL STABILITY BOARD. **Global shadow banking monitoring report 2014**. Basel: FSB, 30 Oct. 2014.

GALLAGHER, Kevin P.; IRWIN, Amos; KOLESKI, Katherine. **The new banks in town**: Chinese finance in Latin America. Washington: Inter-American Dialogue, Mar. 2012.

GOLDMAN vende participação restante no chinês ICBC por US\$ 1,12 bi. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 maio 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3131906/goldman-vende-participacao-restante-no-chines-icbc-por-us-112-bi>>.

HERR, Hansjörg. Credit expansion and development: a Schumpeterian and Keynesian view of the Chinese miracle. **European Journal of Economics and Economic Policies**, Intervention, v. 7, n. 1, 2010.

HOOLEY, John. Bringing down the Great Wall? Global implications of capital account liberalisation in China. **Quarterly Bulletin Q4**, London, Bank of England/International Finance Division, 2013.

HUANG, Yukon. Squaring the circle: how the reforms can work. **China Economic Quarterly**, Beijing, Gavekal Dragonomics, 3 Dec. 2014.

IIF – INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. **International expansion of Chinese banks**. Washington: IIF (IIF Research Note), Feb. 2014.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Article IV Consultation** – staff report; press release and statement by the Executive Director for the People's Republic of China. Washington: IMF, July 2014. (Country Report, n. 14235).

INMAN, Daniel; WONG, Jacky. China fecha o cerco a compras de ações alavancadas na bolsa. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 jan. 2015.

KEIDEL, Albert. China economic developments, prospects and lessons for the international financial system. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais**: desafios e oportunidades. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 2011.

KEYNES, John M. The general theory of employment. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 51, n. 2, p. 209-223, Feb. 1937.

_____. A teoria geral do emprego. Tradução de Miriam Moreira Leite. *In*: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). **Keynes**. São Paulo: Ática, 1984. p. 167-179.

KPMG. **Mainland China Banking Survey 2013**. London, 2013. Disponível em: <<https://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Mainland-China-Banking-Survey-201312-v1.pdf>>.

_____. **Mainland China Banking Survey 2014**. London, 2014. Disponível em: <<https://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Mainland-China-Banking-Survey-201411.pdf>>.

KISSINGER, Henry A. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KROEBER, Arthur. **The Chinese yuan grows up slowly**: fact and fiction about China's currency internationalization. New America Foundation, Washington, Mar. 2011a.

_____. The renminbi: the political economy of a currency. **Foreign Policy**, Washington, 7 Sept. 2011b.

_____. Offshore renminbi: history lessons. **China Economic Quarterly**, Beijing, Gavekal Dragonomics, p. 34-39, Mar. 2012.

_____. How much pain for how much gain? **China Economic Quarterly**, Beijing, Gavekal Dragonomics, p. 3-8, June 2014.

_____. **Chinese equities**: a guide for the perplexed. Gavekal Dragonomics, Beijing, 27 Jan. 2015.

LAGARDE, Christine. Foreword. *In*: DAS, Udaibir S.; FIECHTER, Jonathan; SUN, Tao. (Ed.). **China's road to greater financial stability**: some policy perspectives. Washington: IMF, 23 Aug. 2013. p. 7-11.

LARDY, Nicholas R. **Sustaining China's economic growth after the global financial crisis**. Washington: Peterson Institute, 2011.

LEÃO, Rodrigo P. F. **O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas: uma interpretação**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

_____. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. In: LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana (Org.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 115-164.

LI, Keqiang. Uphold peace and stability, advance structural reform and generate new momentum for development. Special Address by Premier of the State Council of the People's Republic of China. **World Economic Forum**, Davos, 21 Jan. 2015.

LONG, Chen. **The inevitable rise of fiscal deficits**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 21 Jan. 2015a.

_____. **A slowdown in currency internationalization**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 11 Mar. 2015b.

LU, Yinqiu; SUN, Tao. **Local government financing platforms in China: a fortune or misfortune?** Washington: International Monetary Fund, Oct. 2013. (IMF Working Paper, WP/13/243).

LUTTRELL, David; ROSENBLUM, Harvey; THIES, Jackson. **Understanding the risks inherent in shadow banking: a primer and practical lessons learned**. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas, Nov. 2012. (Staff Papers, n. 18). Disponível em: <<http://www.dallasfed.org/assets/documents/research/staff/staff1203.pdf>>.

LYRIO, Mauricio C. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 2010.

MA, Guonan; FUNG, Ben. **China's asset management corporations**. Basel: BIS, Aug. 2002. (Working Papers, n. 115).

MANULIFE ASSET MANAGEMENT. **China's shadow banking system: orderly defaults ahead**. Apr. 2014. Disponível em: <<http://www.manulifeam.com/hk/Research-and-Insights/Market-Views-And-Insights/China-s-shadow-banking-system--Orderly-defaults-ahead/>>.

MARTIN, Michael F. **China's banking system: issues for Congress**. Washington: CRS, 20 Feb. 2012.

MASWANA, Jean-Claude. China's financial development and economic growth: exploring the contradictions. **International Research Journal of Finance and Economics**, v. 19, p. 89-101, 2008.

MEDEIROS, Carlos A. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, José L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 379-411.

_____. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul./set. 2006.

_____. A China e as matérias-primas. *In*: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; MRE, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/905-Brasil_e_China_no_Reordenamento_das_Relacoes_Internacionais.pdf>.

_____. Padrões de investimento, mudança institucional e transformação estrutural na economia chinesa. *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008)**: América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: CGEE, 2013. v. 2. p. 435-489.

MILLER, Tom. **Stay long the renminbi**. Gavekal Dragonomics, Beijing, 8 Jan. 2015.

MINGHAO, Zhao. A “marcha para o oeste” e uma nova perspectiva sobre a grande estratégia da China. **Revista Política Externa**, São Paulo: Paz e Terra, v. 23, n. 1, 2014.

MINIKIN, Robert; LAU, Kelvin. **The offshore renminbi: the rise of the Chinese currency and its global future**. Singapore: Wiley, Jan. 2013. 275 p.

MINSKY, Hyman P. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

_____. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século, 2009.

PBC – PEOPLE’S BANK OF CHINA. **China financial stability report 2012**. Beijing: China Financial Publishing House, 2012.

_____. **China financial stability report 2013**. Beijing: China Financial Publishing House, 2013a. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/english/>.

_____. **China monetary policy report – quarter four, 2012**. Beijing: PBC, 6 Feb. 2013b.

_____. **China monetary policy report – quarter four, 2013**. Beijing: PBC, 8 Feb. 2014a.

_____. **China monetary policy report** – quarter one, 2014. Beijing: PBC, 6 May 2014b.

PBC – PEOPLE'S BANK OF CHINA *et al.* **The 12th Five-year plan for the development and reform of the financial industry**. 2010.

PETTIS, Michael. **Avoiding the fall**: China's economic restructuring. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

PINTO, Eduardo C. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. *In*: LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; ACIOLY, Luciana. (Org.). **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011. p. 19-78.

POMERANZ, Lenina. **O sistema monetário e financeiro soviético**. São Paulo: FEA/USP, 2011. Mimeografado.

PRASAD, Eswar. **The dollar trap**: how the U.S. dollar tightened its grip on global finance. Princeton: Princeton University Press, 2014.

PRASAD, Eswar; YE, Lei (Sandy). **The renminbi's role in the global monetary system**. Washington: Brookings Institution, Feb. 2012.

REINHART, Carmen M.; ROGOFF, Kenneth S. **This time is different**: a panoramic view of eight centuries of financial crises. Apr. 16, 2008.

REY, Hélène. **Dilemma not trilemma**: the global financial cycle and monetary policy independence. *In*: ANNUAL ECONOMIC POLICY SYMPOSIUM – GLOBAL DIMENSIONS OF UNCONVENTIONAL MONETARY POLICY. Wyo.: Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, 24 Aug. 2013.

SANDERSON, Henry; FORSYTHE, Michael. **China's superbank**: debt, oil and influence – how China Development Bank is rewriting the rules of finance. Singapore: Wiley; Bloomberg Press, 22 Jan. 2013.

SCHUMPETER, Joseph (1911). **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, 1983. (Coleção Os Economistas).

SHEN, Wei. Shadow banking system in China: origin, uniqueness and governmental responses. **Journal of International Banking Law and Regulation**, n. 1, p. 20-26, 2012.

SHFTZ – CHINA (SHANGHAI) PILOT FREE TRADE ZONE. **Framework plan for the China (Shanghai) pilot free trade zone**. 2013. Disponível em: <<http://en.china-shftz.gov.cn/Government-affairs/Laws/General/212.shtml>>.

SILK, Richard; DAVIS, Bob. China cria “laboratório” para reforma financeira. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 set. 2013a.

_____. Restrições podem deixar nova zona comercial de Xangai menos atraente. **Valor Econômico**, São Paulo, 1 out. 2013b.

SILVA, Silas T. China: a importância do Estado na formação e internacionalização dos grandes grupos nacionais. In: DEOS, Simone S.; OLIVEIRA, Giuliano C. (Org.). **Formação e internacionalização de grandes empresas**: experiências internacionais selecionadas. São Paulo: Fundap; Campinas: Ceri/IE/Unicamp, 2012.

SOMBRA e substância. **Carta Capital**, São Paulo, ano 20, n. 803, p. 41-48, 11 jun. 2014. (Reportagem Especial The Economist: Sistema Financeiro Internacional).

SOROS, George. China must fix the global currency crisis. **Financial Times**, London, 7 Oct. 2010.

SUBACCHI, Paola. “**One currency, two systems**”: China’s renminbi strategy. London: Chatham House/The Royal Institute of International Affairs, Oct. 2010. (Briefing Paper, n. 2010/01).

SUBRAMANIAN, Arvind; KESSLER, Martin. **The renminbi bloc is here**: Asia down, rest of the world to go? Washington: Piie, Oct. 2012. (Working Paper Series, n. 12-19).

TURNER, Grant; TAN, Nicholas; SADEGHIAN, Dena. The Chinese banking system. **Reserve Bank of Australia Bulletin**, p. 53-64, Sept. 2012.

ULRICH, Jing *et al.* **China’s financial diversification**: risks and rewards. Hong Kong: J. P. Morgan Chase Bank, 21 May 2013. (J. P. Morgan’s Hands-on China Series). Disponível em: <<https://markets.jpmorgan.com/research/email/td8uc8kv/GPS-1127026-0>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report**: 2012. Geneva: Unctad, 2012.

VALCKX, Nico *et al.* Shadow banking around the globe: how large, and how risky? In: IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Global financial stability report**: risk taking, liquidity, and shadow banking – curbing excess while promoting growth. Washington: IMF, Oct. 2014. p. 65-104. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/text.pdf>>.

VALLÉE, Shahin. **The internationalization path of the renminbi**. Brussels: Bruegel, 2012. (Working Paper, n. 2012/05).

WEI, Lingling; MCMAHON, Dinny; MA, Wayne. Calote de empresa na China pode ser o primeiro de uma longa série. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 mar. 2014.

WFE – WORLD FEDERATION OF EXCHANGES. **Statistics**: monthly reports. Vários anos. Disponível em: <<http://www.world-exchanges.org/statistics/monthly-reports>>.

WOLF, Martin. Endividamento na Grande Muralha. **Valor Econômico**, São Paulo, abr. 2014a.

_____. Esforço chinês por nova economia. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 mar. 2014b.

WRAY, L. Randall; LIU, Xinhua. **Options for China in a dollar standard world: a sovereign currency approach**. Annandale-on-Hudson. NY: Levy Economics Institute, Jan. 2014. (Working Paper, n. 783).

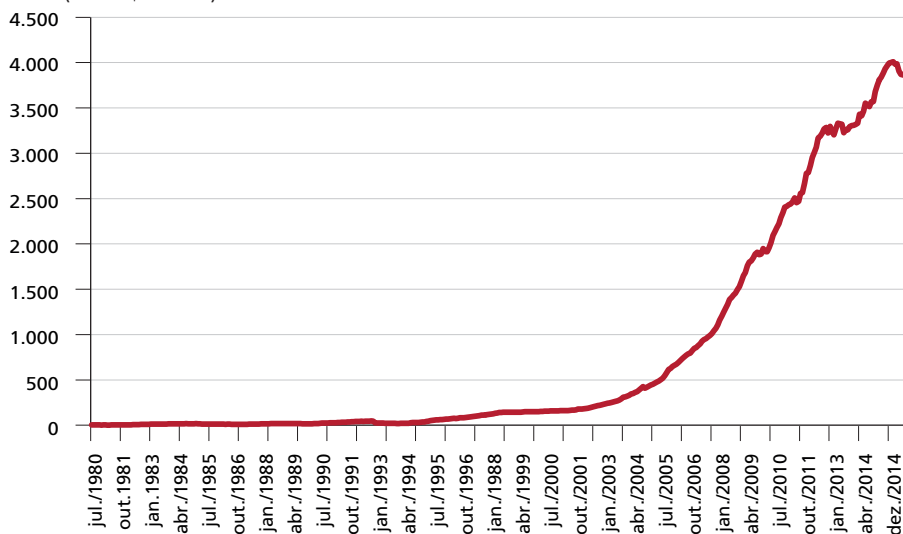
ZHU, Haibin; NG, Grace; JIANG, Lu. **Shadow banking in China**. Hong Kong: J. P. Morgan Chase Bank, 3 May 2013. (Economic Research Global Data Watch).

_____. **To default or not to default**: shadow banking in China. Hong Kong: J. P. Morgan Chase Bank, 31 Jan. 2014. (Economic Research Global Data Watch).

ANEXO

GRÁFICO A.1

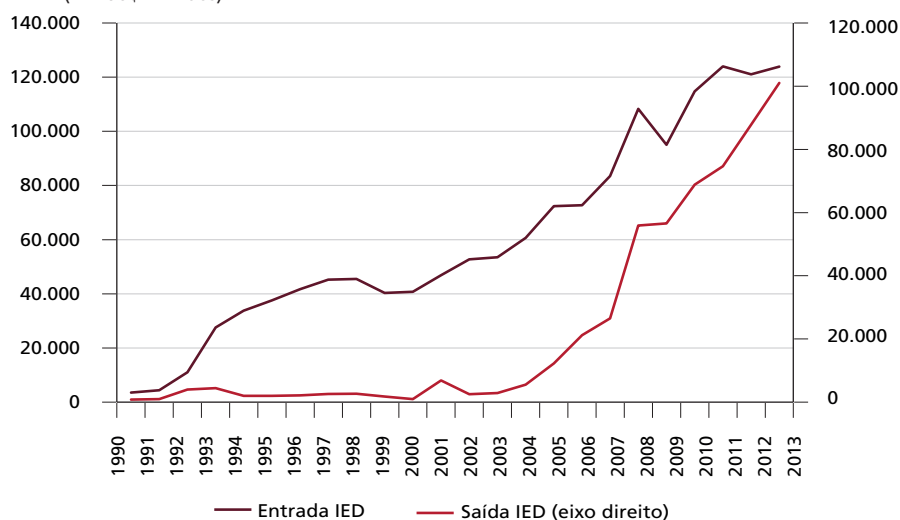
China: total das reservas internacionais – exclui ouro (jul./1980-dez./2014)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: International Monetary Fund (IMF). Federal Reserve Bank of St. Louis. *FRED Economic Data*. St. Louis. Disponível em: <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/TRESEGCNM052N/downloaddata>.

GRÁFICO A.2

China: fluxo de entrada e saída de investimento estrangeiro direto (IED) (1990-2013)
(Em US\$ milhões)

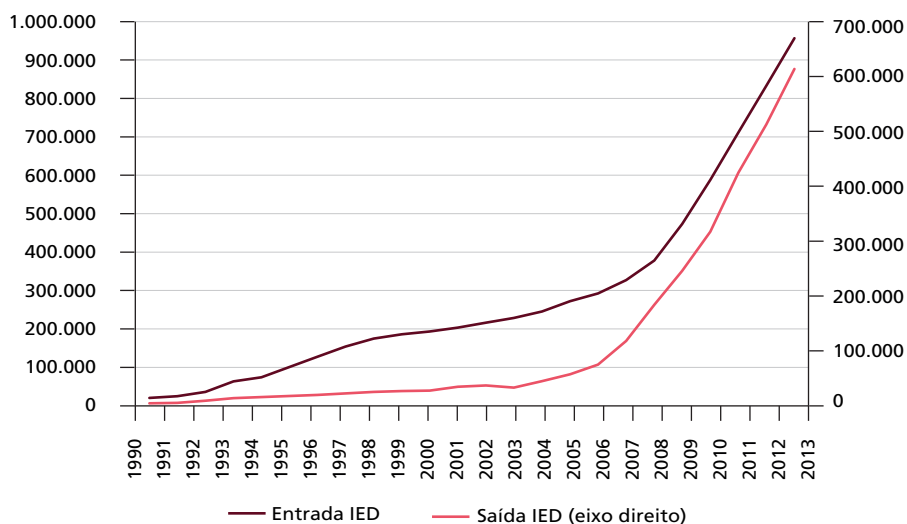


Fonte: Unctad – United Nations Conference on Trade and Development. *World investment report*. Geneva: Unctad, 2014. *Annex tables*.

GRÁFICO A.3

China: estoque de entrada e saída de IED (1990-2013)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Unctad – United Nations Conference on Trade and Development. *World investment report*. Geneva: Unctad, 2014. *Annex tables*.

TABELA A.1

China: ativos das instituições financeiras (2002-2013)

(Em US\$ bilhões)

	Total	PBC	Bancos	Companhias de seguro	Fundos de pensão	Outros intermediários financeiros
2002	701,2	617,4		78,5		5,3
2003	4.209,6	749,1	3.341,7	110,2		8,6
2004	4.930,3	950,3	3.817,9	143,2		18,8
2005	6.139,0	1.284,7	4.643,0	188,7		22,7
2006	7.601,7	1.646,6	5.628,3	252,7		74,1
2007	10.085,5	2.315,5	7.025,2	397,1	1,2	346,6
2008	12.955,6	3.030,1	9.240,0	489,0	6,9	189,7
2009	15.887,0	3.332,3	11.645,0	595,1	10,4	304,2
2010	20.227,3	3.914,9	14.390,7	762,3	15,7	1.143,8
2011	24.950,8	4.459,3	17.979,5	954,4	21,9	1.535,6
2012	29.325,5	4.686,0	21.258,8	1.170,1	32,0	2.178,6
2013	34.427,0	5.203,9	24.824,1	1.359,5	40,9	2.998,6

Fonte: FSB – Financial Stability Board. *Global shadow banking monitoring report 2014*. Basel: FSB, 30 Oct. 2014. Disponível em: <<http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2014/>>.

PARTE IV

INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E PODER MILITAR



AS POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA CHINA

José Eduardo Cassiolato¹

Maria Gabriela von Bochkor Podcameni²

1 INTRODUÇÃO

A compreensão de qualquer fenômeno que ocorre na China, em especial as políticas implementadas nas últimas décadas, é dificultada pelas características extremamente particulares deste país. Sua população ultrapassa um quinto do total mundial; é o terceiro maior país do mundo em extensão territorial; apresenta uma das culturas mais antigas da humanidade, com 4 mil anos de história; e possui uma estrutura social complexa, desigual, ainda predominantemente rural e repleta de arcaísmos, além de um regime político que persiste firmemente com o rótulo do comunismo.

A China apresenta, nos dias atuais, uma importância significativa, tendo em vista as intensas mudanças estruturais que transformam e afetam consideravelmente a economia e a sociedade global e local. A obtenção de taxas de crescimento de dois dígitos por trinta anos e a inclusão, na sociedade de consumo, de centenas de milhões de chineses têm trazido um impacto tanto na organização da sociedade quanto nas possibilidades de continuidade do modelo de produção e consumo característico da economia global desde a primeira metade do século XX.

O papel do Estado – e do Partido Comunista Chinês (PCC) – nesse processo é de importância sem precedentes. Tudo o que ocorre na China é, em grande medida, resultado da atuação do Estado. O poder político permanece fortemente concentrado, e a capacidade administrativa do aparelho estatal cresce e se adapta tão velozmente quanto as transformações econômicas ocorrem.

Tal característica não é nova nem se restringe ao modelo político atual. De fato, a China já poderia ser considerada um país industrializado no século XIII e, ao longo dos séculos, tem tido uma visão de si própria como uma verdadeira nação. Durante a maior parte de sua história, o país caracterizou-se por ter um forte poder central e foi governado como uma autêntica unidade política. Por exemplo, a reunificação do início do século XX significou, na prática, uma recentralização da

1. Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ); e coordenador da Rede de Pesquisas em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist/UFRJ).

2. Professora do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ); e pesquisadora da RedeSist/UFRJ.

autoridade, e os líderes da Revolução Comunista de meados deste século percebiam as ideias de federalismo como sinônimo de feudalismo. A história demonstra que, por milênios, a China tem tido um mercado nacional; um governo único e ativo na manutenção da oferta de alimentos e controle de preços; uma linguagem escrita padronizada; um calendário uniforme; um sistema de pesos e medidas definido; um código de conduta dominante, baseado em Confúcio; e os mecanismos próprios para mobilidade social e migração inter-regional (Deng, 2000).

A preocupação com a dominação estrangeira faz parte também da especificidade da construção nacional chinesa e sempre teve importância na definição e implementação das diferentes políticas, em especial da produtiva e de ciência e tecnologia (C&T). Isto se traduz, até os dias atuais, na relevância da questão militar na política industrial e tecnológica.³ De fato, o exército chinês tem se engajado em atividades econômicas desde os períodos pré-imperiais, tendo em vista a característica da cultura militar chinesa, que estabelece como essencial que essa força seja totalmente (ou pelo menos de forma substantiva) autossuficiente. Esta peculiaridade – que permanece até hoje – se afirma, por exemplo, na responsabilidade histórica, atribuída ao exército, pelo controle e desenvolvimento da agricultura chinesa.

Não é surpreendente, portanto, que um dos componentes centrais da reforma de 1978 tenha sido a modernização da indústria de defesa (Xu e Pitt, 2002). As reformas introduzidas por Deng Xiaoping no final dos anos 1970 tiveram importantes consequências na capacitação produtiva e tecnológica dos setores ligados ao complexo industrial militar. Particularmente, o exército chinês foi chamado a cumprir um papel especial no programa de reformas, com impactos na melhoria produtiva da economia.

O exército, reconhecido como elemento central da estrutura de poder antes de 1979, continuou a desempenhar um papel fundamental na implementação das reformas econômicas. O apoio do exército à modernização econômica foi a base política que permitiu um Estado forte e consequentemente a implementação das reformas, cujo objetivo final era a formação de um dinâmico complexo industrial e militar voltado para a produção de armas tecnologicamente superiores. Medeiros (1999) define este pacto político como o “grande compromisso” e o descreve da seguinte forma: “o exército apoiaria as reformas de Deng, a primazia do partido e a unidade do Estado; em contrapartida, os líderes do partido nas províncias garantiriam a remessa de rendas para o governo central; o governo central, por sua vez, financiaria a contínua modernização do exército”. Assim, é possível dizer que a implementação das reformas foi fruto de uma aliança política entre partido e

3. Para mais informações, consultar o capítulo 11 deste livro, *Modernização militar no progresso técnico e na inovação industrial chinesa*, de Nicholas M. Trebat e Carlos Aguiar de Medeiros.

exército. Seguindo a mesma lógica, Fiori (2012, p. 1) afirma que “o desenvolvimento da China estava sempre a serviço de sua política de defesa”.

A noção de complexo produtivo militar foi utilizada para coordenar e implementar o processo de transformação produtiva da economia chinesa. No bojo da reforma, este complexo controlava, nos anos 1980, entre 30 mil e 50 mil empresas em praticamente todas as áreas da economia chinesa: telecomunicações, automobilística, serviços de saúde, equipamentos para a produção de vinho etc. Enquanto a produção para mercados não militares representava apenas 8% da produção da indústria militar chinesa em 1979, esta porcentagem chega a 80% em 1996. Em 1997, 70% das minivans, 20% das câmeras fotográficas e 66% das motocicletas produzidas na China tinham como origem fábricas de propriedade militar (Cheung, 2009).

O apoio do Estado chinês não se restringiu às empresas estatais e incluiu também grupos empresariais privados que começaram a surgir na década de 1980. Uma série de instrumentos como tarifas e barreiras não tarifárias foi utilizada tanto para as empresas privadas quanto para as estatais. Vale ressaltar que a própria divisão entre a esfera pública e a privada não é clara na China, devido às fortes interconexões entre as empresas privadas, estatais e o Estado. Por exemplo, os *chief executive officers* (CEOs) das grandes empresas são escolhidos pelo PCC, mediante a política de Nomenklatura,⁴ e um grande número de empresas privadas são subsidiárias de estatais, configurando uma forte relação entre elas. Em 2009, aproximadamente 17 mil empresas privadas eram subsidiárias de empresas estatais (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009). Em 2005, foi estimado que mais de 40% da produção nacional da China ainda era estatal (Fortune Global, 2011).

Ademais, em outras atividades, como o setor automobilístico, algumas das empresas chinesas mais conhecidas hoje em dia não só têm como origem o complexo produtivo militar, mas competem em condições vantajosas com subsidiárias de empresas multinacionais, na medida em que recebem por parte do governo diferentes benefícios aos quais as estrangeiras não têm acesso. De maneira geral, portanto, as forças armadas chinesas têm um papel significativo no processo de transformação da economia chinesa, visto que não só coordenaram a transformação da estrutura produtiva no país desde o final dos anos 1970 até o final do século XX, mas também mantiveram sua evolução sob permanente controle.

Um segundo ponto importante para a discussão sobre a política de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) chinesa refere-se à baixa capacitação tecnológica da sua economia como um todo e do próprio complexo produtivo militar até o final

4. No sistema de Nomenklatura, os CEOs de determinadas empresas são nomeados pelo Comitê Central do PCC (CCPCC). Trata-se de um importante instrumento de controle do Estado chinês. A Nomenklatura foi inspirada no sistema Bianzhi, que estava no centro de controle do sistema soviético.

dos anos 1970.⁵ Aqui, um dos pontos centrais da estratégia chinesa foi se preparar para o futuro e incrementar os gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar. Porém, mais do que se preocupar com o aumento dos gastos em P&D, um dos eixos da estratégia nacional foi a capacitação, a longo prazo, em torno de um programa espacial. A ideia é que uma capacitação espacial significativa seria importante não apenas como explicitação de uma estratégia de segurança nacional, mas principalmente como um fator indispensável para se organizar em capacitações científico-tecnológicas nas diferentes áreas e setores que seriam fundamentais para a competitividade chinesa a longo prazo. Como claramente colocado por um pesquisador da Universidade Nacional de Defesa chinesa no início dos anos 1980:

a China deve dar prioridade ao desenvolvimento do seu programa espacial em relação aos demais programas de desenvolvimento de alta tecnologia. Ao desenvolver tecnologias espaciais, podemos empurrar o desenvolvimento de tecnologia da informação, tecnologia biológica, tecnologia de novos materiais, novas fontes de energia e outras áreas de alta tecnologia para novas fronteiras (Cheung, 2009, p. 22, tradução nossa).⁶

Assim, as reformas introduzidas por Deng Xiaoping no final da década de 1970 têm um componente extremamente relevante para a análise aqui apresentada, normalmente ausente das avaliações tradicionais da política de C&T. Além de enfatizar a questão científica e tecnológica, a reforma necessitava de uma mudança estrutural no sistema produtivo, que só foi alcançada a partir da liderança do exército chinês. Precisava também de um eixo em torno de atividades que fossem capazes de englobar as fronteiras científico-tecnológicas; este foi alcançado por meio dos programas de defesa, principalmente o espacial.

Como parte desta opção estratégica, o governo chinês tem aumentado significativamente o montante de recursos direcionados à P&D militar. A China, que já gastava US\$ 2,7 bilhões em 1996 (valores de 2004), aumentou o seu orçamento de gastos em P&D militar para US\$ 5,0 bilhões em 2004 (Brzoska, 2004). Em termos globais destes gastos, a China, em 2004, era superada apenas pelos Estados Unidos, encontrando-se à frente da Rússia (US\$ 4,0 bilhões), da França (US\$ 3,5 bilhões) e do Reino Unido (US\$ 3,4 bilhões).

As políticas explícitas de C,T&I se inserem nesse contexto. Se, no período que sucedeu a Revolução Cultural, a tecnologia era entendida como algo externo à sociedade chinesa e de importância secundária, a partir de 1978, sob a liderança

5. Do ponto de vista tecnológico, é sabido que, desde a sua independência até o final dos anos 1970, o desenvolvimento da indústria militar chinesa foi muito reduzido: observava-se um atraso tecnológico significativo e uma tímida tentativa de diminuir o hiato a partir da realização de uma série de acordos com a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

6. "China should make its space program the overriding one in relation to other high-tech development programs. In developing space technology we can push information technology, biological technology, technology of new materials and new sources of energy and other high tech areas to new frontiers".

de Deng Xiaoping, o Estado passa a se organizar para promover internamente a inovação. Desde então, as chamadas políticas implícitas de C,T&I passam a ter, também, um papel significativo no desempenho inovativo chinês.

Este capítulo, cujo objetivo é analisar as políticas de ciência, tecnologia e inovação na China, foi dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda, por sua vez, se dedica à apresentação da estrutura institucional chinesa, uma vez que esta estrutura desempenha papel central na trajetória de desenvolvimento da sociedade chinesa. A terceira detalha as políticas de C,T&I no país compreendendo o período de 1978 a 2005. Nesta seção é mostrado que a ciência e a tecnologia foram consideradas o motor do desenvolvimento nacional e que as políticas de inovação aumentaram em número e em alcance. Neste período, o fortalecimento das capacitações científicas e tecnológicas se tornou prioridade nacional. Além de focar na geração de novos programas de C&T, o país foi progressivamente alinhando políticas tarifárias, financeiras e fiscais, reforçando uma visão sistêmica de inovação.

A quarta e a quinta seção fazem um recorte a partir de 2006. Enquanto a quarta mostra uma alteração na estratégia chinesa, que passou a buscar inovações direcionadas às especificidades da economia e sociedade, a quinta aborda a importância da questão de sustentabilidade socioambiental como elemento central na sociedade chinesa. A partir de meados da década de 2000, o governo aprofundou o modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade ambiental, que, com uma estratégia bem definida de políticas governamentais, forte P&D e desenvolvimento de uma cadeia de produção, conseguiu alcançar a liderança global nas tecnologias ambientais. Por fim, a última seção traz as considerações finais do estudo conduzido.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A administração pública chinesa tem como epicentro o Conselho de Estado da República Popular da China, que é composto pelos líderes de cada departamento e agência governamental e se reúne uma vez a cada seis meses. Dessas reuniões resultam relatórios que pautam as políticas chinesas em diversos ramos, incluindo inovação e P&D. Formalmente submetido ao Conselho de Estado, mas independente na prática, há o Congresso Nacional Popular (CNP) que, por meio da sua Comissão Permanente de Ciência, Tecnologia, Educação e Saúde, tem a autoridade para definir, decretar e emendar leis relacionadas à inovação. A Conferência Consultiva Popular da China (CCPC) é um órgão consultivo, composto também por especialistas (engenheiros, físicos etc.), mas não ligado diretamente ao PCC.

Entre os ministérios componentes do conselho, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é o principal agente do sistema nacional de inovação chinês. Ele administra os programas de C&T, desde a pesquisa básica até a comercialização das descobertas; apoia processos inovativos nas empresas; além de gerenciar e promover

parques científicos e incubadoras. É também um órgão importante no desenho e na implementação de políticas de C,T&I, em conjunto com os ministérios da Educação, Agricultura, Saúde, Indústria e Tecnologia de Informação. O MCT auxilia essas outras instituições na formulação de políticas de inovação, alocando recursos para projetos e iniciativas específicos e monitorando sua aplicação.

No entanto, é o PCC, o CCPCC e seu líder máximo que têm a palavra final nas políticas de inovação, assim como em todos os assuntos na China. Apesar de o envolvimento direto do PCC em questões técnicas e científicas ter diminuído constantemente desde o apogeu da Revolução Cultural e, sobretudo, após as reformas da metade dos anos 1980, ele ainda se mantém como autoridade última em todos os assuntos relacionados às políticas de C&T. O partido estipula políticas diretamente e também mediante grupos de liderança, que são estabelecidos em meio ao Conselho de Estado para abordar assuntos que envolvem mais de uma agência governamental, sendo normalmente dirigidos por um *premier*, geralmente membro da CCPC. Sua função-chave é mobilizar recursos e coordenar esforços ao longo da burocracia para a implementação das políticas. Em resumo, mesmo que o partido não crie diretamente as leis, exerce influência definitiva por uma grande variedade de meios indiretos, o que faz com que todos os assuntos da nação sejam, no limite, controlados por ele.

3 AS POLÍTICAS DE C,T&I CHINESAS DE 1978 A 2005

Em 1978 a China inicia um intenso processo de reforma e abertura que, gradualmente, deu origem a um sistema no qual surgiria uma variedade de atores privados, mas no qual o Estado chinês continuaria central.

A implementação das políticas de inovação na China, a partir de então, foi marcada pela realização de cinco grandes conferências nacionais de C&T: 1978, 1985, 1995, 1999 e 2006. As conferências, organizadas pelo líder máximo, objetivavam discutir o papel da C&T para o país e os rumos a serem tomados. Foram idealizadas por Deng Xiaoping, que, na primeira delas, em 1978, pronunciou um famoso discurso afirmando que a C&T seria, juntamente com a modernização da indústria de defesa, a agricultura e o setor manufatureiro, um dos motores da modernização do país (Liu *et al.*, 2011). Esse discurso afastou o estigma capitalista (e, portanto, adversário) até então contido na tecnologia, e a realinhou aos objetivos de uma sociedade comunista. Na segunda conferência, em 1985, Deng Xiaoping argumentou que a reforma do sistema de C&T servia para liberar forças produtivas que estariam reprimidas pelas condições atrasadas da tecnologia chinesa. Ao final dessa segunda conferência, o CCPCC determinou uma completa reforma do sistema de C&T, com o objetivo de reorientá-lo para a melhoria do desempenho econômico.

As duas conferências que se seguiram foram organizadas sob a administração de Jiang Zemin, em 1995 e 1999, e os motes foram, respectivamente: a revitalização da sociedade por meio da ciência, tecnologia e educação; e a construção de um sistema nacional de inovação e a aceleração da industrialização das realizações de C&T. A última conferência ocorreu em 2006, já sob administração do líder máximo, Hu Jintao, e teve caráter mais pragmático, resultando na confecção de um plano de desenvolvimento de médio e longo prazo para tornar a China um país orientado para a inovação (*innovation-led country*), estabelecendo objetivos para o período entre 2006 e 2020, entre os quais se definem as tecnologias-chave para o desenvolvimento chinês e se introduz a ideia da política de inovação voltada às especificidades da sociedade e do mercado chinês (*indigenous innovation*).⁷

A tabela 1 apresenta uma síntese das políticas implementadas pela China entre 1980 e 2005, segundo o tipo (C&T, industrial, financeira, tarifária e fiscal) e a instância governamental por ela responsável.

TABELA 1
China: políticas implementadas (1980-2005)

Período	Agência	Tipo de política					Subtotal	Agência (%)
		C&T	Industrial	Financeira	Tarifária	Fiscal		
1980-1984	CCPCC	0	0	0	0	0	0	-
	CNP	0	0	0	0	0	0	-
	Conselho de Estado	0	3	2	2	0	7	41,2
	Ministérios	6	1	2	1	0	10	58,8
	Subtotal	6	4	4	3	0	17	100,0
	Políticas (%)	35,3	23,5	23,5	17,6	0	100,0	
1985-1994	CCPCC	2	0	1	0	0	3	4,0
	CNP	4	2	1	0	1	8	10,5
	Conselho de Estado	8	6	5	3	0	22	29,0
	Ministérios	20	17	1	5	0	43	56,6
	Subtotal	34	25	8	8	1	76	100,0
	Políticas (%)	44,7	32,9	10,5	10,5	1,3	100,0	
1994-2005	CCPCC	2	0	0	0	0	2	1,0
	CNP	3	1	9	0	1	14	7,2
	Conselho de Estado	5	6	4	2	1	18	9,3
	Ministérios	74	28	22	26	10	160	82,5
	Subtotal	84	35	35	28	12	194	100,0
	Políticas (%)	43,3	18,0	18,0	1,4	6,2	100,0	

Fonte: Liu *et al.* (2011).

7. A partir de novembro de 2013, Xi Jinping assume a presidência da República Popular da China.

No primeiro período (até 1984), o número de políticas implementadas foi baixo – apenas dezessete –, sendo a maioria na categoria de políticas de C&T (seis) e outras nas categorias de políticas industriais (quatro), financeiras (quatro) e tarifárias (três). Essa foi uma época de reconstrução do aparato de C&T, que havia sido negligenciado na Revolução Cultural (1966-1976). Instituições de pesquisa, laboratórios, centros tecnológicos foram revitalizados e passaram a fazer parte da estratégia de desenvolvimento nacional. Este foi talvez o primeiro passo, desde a Revolução Comunista (1949), comprometido com o desenvolvimento de C&T e de atividades inovativas.

Entre os primeiros programas de C&T implementados, podem-se citar: Programa Nacional de Reconstrução Tecnológica (1982); Programa Nacional de P&D de Tecnologias-Chave (1982); Programa Nacional de P&D de Principais Equipamentos Tecnológicos (1983); Programa Nacional de Construção de Laboratórios-Chave (1984); e Programa Nacional de Testes Industriais. A maioria foi desenvolvida pela Comissão de Planejamento do Estado, que era então a principal instituição na articulação de estratégias ligadas à inovação, o que mostra a força do aparato de planejamento chinês.

No segundo período (1985-1994), o número de políticas chegou a 76, com grande concentração em políticas de C&T e industriais (34 e 25, respectivamente). Políticas tarifárias e financeiras somaram oito cada uma, e foi implementada a primeira política fiscal.

O evento crucial para a reforma do sistema de P&D veio em 1985, após as reformas agrícolas e industriais, que foram iniciadas em 1978 e 1984, respectivamente. Uma decisão do CCPCC em 1985 iniciou as reformas no sistema de gestão de C&T. O tema central da reforma foi reorganizar a relação entre os produtores de conhecimento, os usuários e o governo. Em um contexto em que os fatores de demanda, oferta e coordenação estavam mudando, a reforma do sistema de C&T era vista como essencial.

O então primeiro-ministro Zhao Ziyang interpretou a reforma de CRT da seguinte maneira:

as atuais instituições de ciência e tecnologia em nosso país evoluíram ao longo dos anos sob situações históricas especiais. (...) Uma das desvantagens gritantes desse sistema é a desconexão da ciência e da tecnologia com a produção, um problema que é uma fonte de grande preocupação para todos nós (...). Pela sua própria natureza, não há uma ligação orgânica entre a investigação científica e a produção (...).

O sistema de gestão tal como é praticado até agora tem realmente impedido essa relação direta, de modo que os institutos de pesquisa sustentam relevantes departamentos, numa relação vertical, sem canais de interação com a sociedade como um todo ou para a prestação de serviços de consultoria a unidades de produção. (...) Esse

estado de coisas dificilmente pode ser alterado se nos mantivermos na trajetória de desenvolvimento já percorrida. A saída encontra-se em uma reforma (Ziyang, 1985, p. 8, tradução nossa).⁸

O contexto estabelecido pela conferência de 1985 foi de reforma do sistema de C&T, e as políticas deste segundo período foram nessa direção. Regulação Temporária da Expansão da Autonomia dos Institutos de Pesquisa (de 1986), Opiniões acerca da Continuidade da Reforma do Sistema de C&T (de 1987) e Decisões sobre Diversos Aspectos do Aprofundamento da Reforma do Sistema de C&T (de 1988) foram algumas das políticas que visavam contribuir, interpretando e fornecendo informações, para a efetiva reforma do aparato inovativo chinês, como havia determinado a CCPC.

Nessa fase, a direção principal da política de C&T era flexibilizar a organização das instituições de pesquisa. As políticas nesse período se concentraram em sistema de financiamento, mercado de tecnologia, estrutura organizacional e sistema de pessoal.

Para reformar o sistema de C&T, foi formulada uma política com duas vertentes principais. Por um lado, foram estabelecidos mercados de tecnologia, para funcionar como instituições que comercializassem os resultados de P&D (seção III do programa). Por outro lado, foram introduzidos mecanismos de alocação baseados na qualidade para a atribuição de fundos públicos de P&D (seção II do programa). Esperava-se que os institutos de P&D, anteriormente financiados apenas por recursos públicos, fossem encontrar clientes e garantir seu financiamento por meio de diferentes formas de interação.

Assim, com a reforma do sistema de financiamento da pesquisa, o governo visou reduzir gradualmente o apoio a despesas operacionais para as instituições de pesquisa, principalmente as potencialmente envolvidas no desenvolvimento tecnológico. Para aquelas de pesquisa científica, comprometidas principalmente com a pesquisa básica, o governo implementou um novo sistema de financiamento, somente fornecendo um limitado volume de recursos para despesas operacionais.

No que se refere à ideia de abrir o mercado de tecnologia, a política buscou estabelecer um marco legal: a Lei de Patentes (de 1985, com emendas em 1992 e 2010), a Lei do Contrato de Tecnologia e alguns regulamentos de execução correspondente, que estabeleceram regras básicas para as operações de tecnologia, tais como de desenvolvimento, transferência, consultoria e serviços de tecnologia. Houve

8. "The current science and technology institution in our country has evolved over the years under special historical situations. (...) One of the glaring drawbacks of this system is the disconnection of science and technology from production, a problem, which is a source of great concern for all of us (...). By their very nature, there is an organic linkage between scientific research and production (...). The management system as practiced until now has actually clogged this direct linkage, so that research institutes were only responsible to the leading departments above, in a vertical relationship, with no channels for interaction with the society as a whole or for providing consultancy services to production units. (...) This state of affairs can hardly be altered if we confine ourselves to the beaten track. The way out lies in a reform".

também uma mudança organizacional com a criação de um grupo de trabalho governamental que passou a coordenar as grandes diretrizes da política tecnológica, inclusive subsidiando a atuação do Conselho Estatal de Ciência e Tecnologia. Os desenvolvimentos tecnológicos eram considerados como *commodities* no sistema legal da época, e as mudanças no marco legal visavam estabelecer mecanismos por meio dos quais a transferência de tecnologia deveria ser compensada de acordo com seu valor.

A evolução real da reforma do sistema de C&T foi, porém, caracterizada por intensos processos de tentativa e erro, com a implicação de um ajuste contínuo das políticas (Gu, 1999). Rapidamente, reconheceu-se que a proposta de mercado de tecnologia, central no projeto inicial, era muito ingênua, de difícil efetivação em sua forma original.

Esses dois princípios tiveram como contrapartida a reforma do modelo de gestão das instituições de P&D e o apoio para que estas pudessem desenvolver e auxiliar empresas privadas científicas e tecnológicas. O governo incentivou o pessoal de C&T a criar empresas privadas envolvidas no desenvolvimento, na transferência, na consultoria, nos serviços de tecnologia etc. Estas duas medidas conjuntamente permitiram às universidades se tornar proprietárias e principais acionistas das suas próprias empresas produtivas e aumentar os recursos a elas disponíveis. Um exemplo é o lançamento do programa Torch, criado para incentivar o surgimento de novas empresas de tecnologia a partir das universidades e institutos de P&D existentes.

Mais tarde, em 1993, outra política, Decisões acerca de Aspectos do Estabelecimento de um Sistema Econômico Socialista de Mercado, teve como objetivo desenvolver um ambiente econômico mais favorável à inovação. Com este mesmo objetivo foram editadas a Lei do Progresso da Ciência e Tecnologia e a Lei Antitruste, ambas de 1993.

Em 1988, o Conselho de Estado aprovou a criação da Zona Experimental de Pequim para Novas Tecnologias e Desenvolvimentos Industriais, hoje conhecida como Parque Científico de Zhongguancun, com impostos e empréstimos preferenciais e assistência no recrutamento de pessoal. Três anos mais tarde, foram criadas outras 26 zonas (hoje são 53), dispersas por toda costa leste chinesa.

Portanto, o Conselho Estatal de Ciência e Tecnologia começou a ter participação mais efetiva na definição e na implementação da política. Foi criado, por exemplo, o Programa Estatal de P&D High-Tech, que monitora as tendências mundiais de tecnologia para promover avanços na indústria chinesa; e o Programa Faísca, de desenvolvimento de tecnologias rurais. Também nesse período, o Conselho de Estado passou a estimular a aquisição, absorção e imitação de tecnologias, mediante as Regulamentações para o Encorajamento de Contratos de Importação de

Tecnologia (1985) e as Regulamentações para o Trabalho de Absorção e Assimilação de Tecnologias (1986).

No terceiro período (1995-2005), percebe-se claramente a busca da centralidade da C,T&I no processo de desenvolvimento chinês. O fortalecimento do sistema nacional de inovação e a aceleração da industrialização dos resultados dos avanços científicos e tecnológicos tornaram-se a diretriz política principal deste período. Quase todas as políticas se centraram na reestruturação das instituições de investigação científica e na melhoria da capacidade de inovação das empresas.

Assim, as políticas de C&T passaram a se preocupar explicitamente com a questão de inovação. O número destas políticas saltou de 34 para 84 na passagem do segundo para o terceiro período, enquanto apenas um modesto avanço foi identificado nas políticas industriais (de 25 para 35). As políticas financeiras, tarifárias e fiscais, por sua vez, aumentaram significativamente (de oito para 35, de oito para 28, e de uma para doze, respectivamente).

As políticas desse período seguiram a linha do período anterior, com novas leis criadas para a geração de um ambiente favorável aos negócios (Lei da Garantia, 1995; Lei de Instrumentos Negociáveis, 1996; Lei de Seguros, 2002). No entanto, diversas leis de apoio financeiro a atividades inovativas também foram criadas, como a Lei para a Promoção de Pequenas e Médias Empresas (2002).

Amplas reformas em instituições governamentais ligadas à P&D foram também efetuadas. Por exemplo, 242 institutos ligados à Comissão de Economia e Comércio foram fundidos a empresas existentes, tornando-se unidades internas de P&D, ou convertidos em empresas tecnológicas. Outras instituições também foram revitalizadas, como a Academia Chinesa de Ciências, que começou o Programa de Inovação do Conhecimento. Linhas de financiamento foram fornecidas para facilitar a transição dos institutos e empresas reformados.

Uma terceira frente de avanços nesse período foram as políticas voltadas para a conversão de descobertas de C&T em bens e serviços. São exemplos de políticas com foco nessa direção: Decisões acerca do Fortalecimento da Inovação Tecnológica, Aprofundamento da Alta Tecnologia e dos Resultados Industriais; e Plano de Ação para Promover o Comércio de C&T. Ambas são de 1999 e foram promovidas pelo CCPCC e pelo Conselho de Estado.

O apoio a empresas privadas também foi priorizado no período, removendo-se parcialmente o foco dos institutos governamentais (Liu *et al.*, 2011). Além disso, houve políticas de fomento a atividades específicas consideradas essenciais para as diferentes cadeias produtivas, como *softwares* e circuitos integrados.

Em suma, ao longo dos três períodos de análise, as políticas de inovação aumentaram em número e em alcance, com a emergência de políticas tarifárias,

financeiras e fiscais, especialmente no último intervalo. As políticas focavam inicialmente na geração de novos programas de C&T e foram progressivamente se voltando para a geração de capacidade inovativa e de um ambiente propício para o desenvolvimento tecnológico, buscando incitar esforços de inovação nas empresas, sobretudo nas pequenas e médias.

Esse conjunto de políticas, de caráter eminentemente ofertista, que representou uma tentativa de criar institucionalidades favoráveis ao desenvolvimento científico e tecnológico chinês, teve evidentemente um alcance limitado. Estas políticas só apresentam significado quando a elas são acrescentadas duas grandes linhas de política: a utilização de tecnologias estrangeiras no processo de transformação; e o ativismo estatal na criação, proteção e manutenção de empresas chinesas direta ou indiretamente controladas pelo governo.

Quanto às tecnologias estrangeiras, deve-se salientar, inicialmente, que o seu papel já havia sido estabelecido no início das reformas. Deng Xiaoping, em conhecido discurso de 1982, já afirmava: “a China deve basear o crescimento econômico em seus próprios esforços. A importância do capital e da tecnologia estrangeiros deve acompanhar lateralmente o esforço para desenvolver a economia da China e aumentar sua capacidade de autodependência” (Kozlowski, 2000, p. 30, tradução nossa). Assim, o acesso ao mercado chinês foi extremamente utilizado pelo governo para induzir as empresas transnacionais a efetuar atividades tecnológicas localmente. Esta contrapartida tornou-se um elemento central da política tecnológica chinesa, embora o governo nunca tenha formalmente utilizado o termo.

O governo usou o grande mercado chinês para pressionar as empresas estrangeiras a de fato transferir tecnologia para empresas locais e para protegê-las da competição internacional. Em informática e na indústria automobilística, o instrumento de política específico foi exigir das multinacionais o licenciamento da tecnologia para as empresas chinesas como uma pré-condição para seu investimento no país. Por exemplo, a Política Industrial para a Indústria Automobilística (1994), em seu Artigo 31, sustentava que “as pré-condições para uma *joint venture* são que as empresas têm de criar institutos para o desenvolvimento tecnológico, e os produtos têm de ser introduzidos no mesmo nível que aquele encontrado nos países desenvolvidos na década de 1990”.

As multinacionais eram obrigadas a vender a maioria de seus produtos no mercado internacional. O objetivo desta exigência era proteger as empresas domésticas da competição externa. Como apenas as empresas locais podiam vender seus produtos para clientes na China, o resultado dessas políticas foi que a formação

de empresas com participação acionária chinesa tornou-se a principal rota para as empresas estrangeiras investirem na China.⁹

Esta política implícita de inovação foi muito eficaz para a transferência de tecnologia internacional. Aqui, o grande mercado chinês ofereceu condição decisiva para alavancar uma real transferência de tecnologia. Por exemplo, um caso muito interessante para ilustrar esta estratégia é o de equipamentos para energia elétrica. Para a construção da represa das Três Gargantas, em 1996, o governo exigiu explicitamente, na licitação para o projeto, a inclusão de empresas estrangeiras. Para a margem esquerda da represa, os vencedores de doze dos catorze contratos de equipamentos poderiam ser empresas estrangeiras, mas as chinesas deveriam necessariamente participar dos consórcios, sendo que uma tinha de ser a principal proponente nos últimos dois contratos. Em todos os casos, as empresas estrangeiras tinham de realizar, conjuntamente com os parceiros chineses, o *design* e a produção do equipamento. Este tipo de regime especial ajudou as empresas chinesas e, por meio desta forma de aprendizado, a Harbin Electricity Power Station Equipment tornou-se um dos principais atores globais nesta área (Yu, 2008).

Outra estratégia utilizada para estimular os processos de inovação foi o poder de compra governamental, principalmente depois de 2009, com a emissão de um catálogo de produtos nacionais que receberiam tratamento preferencial nas compras governamentais.

Ainda no que se refere à política de inovação, deve ser feita menção ao papel na política e à forma como é utilizada a legislação de propriedade intelectual. Muito além da percepção ingênua de que esta legislação protegeria os esforços de inovadores contra eventuais copiadores, a postura chinesa reconhece implicitamente os seus aspectos geopolíticos. Talvez, o melhor resumo da posição chinesa com relação à legislação de propriedade intelectual seja a declaração do então ministro de C&T, Xu Guanghua, em 2009: “sob as regras da OMC [Organização Mundial do Comércio], os direitos de propriedade intelectual, barreiras técnicas ao comércio e *antidumping* tornaram-se uma grande barreira para a maioria das empresas chinesas competir na arena internacional” (McGregor, 2010, p. 25, tradução nossa).

Assim, a China utiliza-se da certificação compulsória e de requisitos de normas que dificultam a entrada de produtos estrangeiros no seu mercado. Além disso, a Lei de Patentes chinesa utiliza o conceito alemão de *gebrauchsmuster*, ou modelo de utilidade, o que significa que o solicitante da patente não necessita explicitar como desenvolveu o produto. Ele segue, também, o modelo europeu (primeiro a depositar) e não o americano (primeiro a inventar), o que tem dado certa vantagem às empresas locais.

9. Ver também o capítulo 1 deste volume, *Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais*, de autoria de Isabela Nogueira de Moraes.

Finalmente, deve-se mencionar o papel primordial das grandes empresas chinesas, predominantemente estatais, que dominam as principais atividades produtivas do país. Conforme enfatizado por Brødsgaard (2012, p. 625, tradução nossa):

apesar da expansão significativa do setor privado na China, os setores estratégicos da economia ainda são dominados por um número relativamente pequeno de grandes empresas de propriedade estatal. A maioria dessas empresas se originou na antiga economia comunista e fazia parte do processo de desenvolvimento orientado para as indústrias pesadas, iniciado pela China na década de 1950. Assim, estas empresas estão localizadas principalmente nas indústrias de petróleo, aço e construção de máquinas, força e energia, produtos químicos, transportes e telecomunicações, e no setor financeiro. Elas estão cada vez mais orientadas para o mercado e estão rapidamente se internacionalizando, com listas públicas em bolsas de valores no exterior. No entanto, elas ainda são estatais e fazem parte de grupos empresariais maiores com empresas-mãe no centro de suas operações.¹⁰

As grandes empresas são majoritariamente públicas e vinculadas direta ou indiretamente ao complexo produtivo militar chinês. Neste caso, podem-se mencionar os dois gigantes das telecomunicações, a Huawei, que tem ligações com o citado complexo, e a ZTE, criada em 1985 por um grupo de empresas estatais do Ministério da Indústria da Aviação da China. Elas também são transbordamentos das universidades chinesas, como a Lenovo, produtora de computadores, inclusive do supercomputador encomendado pelo governo chinês para as Olimpíadas de Pequim de 2008. Ainda hoje, 42,3% do capital da Lenovo são da Legend Holdings Ltda. (da Academia Chinesa de Ciências). Outras gigantes incluem, também, a Haier, quarta maior produtora mundial de equipamentos linha branca, que ainda é uma empresa “coletiva”; a Chery, uma das principais empresas do setor automobilístico (propriedade do governo local de Wuhu); e a Hafei, da Asic, empresa estatal.

A estratégia tecnológica dessas empresas foi não tentar concorrer diretamente com as líderes tecnológicas globais, via inovações radicais. Focaram sua estratégia, inicialmente, em engenharia reversa e licenciamento; posteriormente, desenvolveram tecnologia e inovação para o mercado local; somente depois, ingressaram no mercado global. Assim, apresentaram, primeiro, um montante de gastos em P&D relativamente modesto, aumentando, em seguida, o seu nível de investimentos em tecnologia, particularmente via aquisição de empresas no exterior e implantação de centros de P&D em outros países. A Lenovo tem atualmente centros nos Estados

10. "In spite of the significant expansion of the private sector in China, the strategic sectors of the economy are still dominated by a relatively small number of large state-owned companies. Most of these companies originated in the old command economy and were part of the heavy-industry-oriented development process initiated by China in the 1950s. Thus they are mostly located in the oil, steel and machine-building, power and energy, chemicals, transportation and telecommunications industries, and in the financial sector. They are increasingly market-oriented and are rapidly internationalizing, with public listings on stock exchanges abroad. However, they are still state-owned and form part of larger business groups with parent companies at the centre of their operations".

Unidos, no Japão e na China, enquanto a Huawei já possui cinco no exterior. Somente em um deles, localizado em Bangalore (Índia), trabalham oitocentos engenheiros de *software* (Cassiolato *et al.*, 2014).

4 POLÍTICAS DE C,T&I A PARTIR DE 2006: APLICAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL DE MÉDIO E LONGO PRAZO PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (2006-2020)

As políticas voltadas à transformação do sistema chinês de C&T foram exitosas no sentido de preservar e recombinar capacidades tecnológicas no contexto da estruturação da economia e integração à economia global. Um número significativo de empresas, como Huawei e Lenovo, cresceram e tornaram-se atores globais, possibilitando uma mudança qualitativa da indústria de tecnologias da informação e comunicação (TICs) na China (Gu, 1997).

A Lenovo foi uma das empresas criadas a partir da legislação dos anos 1980 pela qual as universidades e instituições de pesquisa foram capazes de estabelecer e possuir empresas de alta tecnologia. Citam-se a Universidade de Tsinghua, Universidade de Pequim, Universidade Shanghai Jiao Tong e a Academia Chinesa de Ciências como exemplos – todas com suas próprias empresas cotadas.

Em 2004, as universidades chinesas possuíam mais de 2.300 empresas com um faturamento anual de RMB 80,7 bilhões e um lucro presumido de mais de RMB 4,1 bilhões (tabela 2). Somente a Universidade de Tsinghua, uma das principais do país, possuía um ativo total de empresas no valor de RMB 12,6 bilhões em 2004, alcançando RMB 26,0 bilhões em 2008 (Cassiolato e Lastres, 2011).

TABELA 2
China: empresas das universidades (1999-2004)

	Número	Faturamento (RMB bilhões)	Lucro (RMB bilhões)
1999	2.137	26,7	2,2
2000	2.097	36,8	3,5
2001	1.993	44,8	3,1
2002	2.216	53,9	2,5
2003	2.447	66,8	2,8
2004	2.355	80,7	4,1

Fonte: China (2005a).

Essas pequenas empresas de alta tecnologia receberam o benefício de capitais de risco. Porém, diferentemente de outros países que têm implementado mecanismos semelhantes, esse capital de risco foi bancado basicamente por investidores institucionais de caráter público. De acordo com Gao, Mao e Zhong (2006), em 2004, as grandes corporações chinesas eram responsáveis por 35% dos

fundos de capital de risco; as empresas estatais, por 22%; e o governo, por 17%. Conjuntamente, estas três fontes representavam quase 75% do total de fundos. As empresas estrangeiras eram responsáveis por 17%, enquanto o setor financeiro, por apenas 6%.

No entanto, na primeira metade dos anos 2000, havia uma percepção de que o sistema nacional de inovação chinês era também caracterizado por importantes deficiências. Por exemplo, apresentava fracas interações e ligações entre empresas – e entre estas e a infraestrutura de C&T. As ligações internacionais eram melhores, tendo em vista a política de forçar as empresas transnacionais a desempenhar atividades locais. Porém, rapidamente percebeu-se que a participação das empresas chinesas era majoritariamente passiva, dominada pela importação de tecnologia estrangeira, incorporada em máquinas e outros equipamentos de processo. A indústria de bens de capital não desempenhava o papel de centro irradiador de inovação para toda a economia, nem fornecia adequadamente meios avançados de produção para os usuários. Pelo contrário, esta indústria era integrada de forma subordinada às cadeias globais de valor. Em geral, potenciais ligações locais ou nacionais, ao longo e entre cadeias de valor, eram lentamente desenvolvidas. Pequenas empresas de agricultura apresentavam uma separação nítida entre a parte moderna e a tradicional do sistema, já que recebiam suporte inadequado da infraestrutura tecnológica nacional e regional. Assim, a partir de meados dos anos 2000, a estratégia do Estado chinês tomou um rumo mais claro com a implementação efetiva de políticas de desenvolvimento voltadas a construir um país orientado para a inovação. Em outubro de 2005, o CCPCC aprovou um programa de inovação autóctone (*indigenous innovation*), elevado ao mesmo nível estratégico que a política de reforma e abertura de Deng Xiaoping. A campanha foi consagrada como uma estratégia nacional que iria colocar a ciência e o desenvolvimento tecnológico no centro do padrão de desenvolvimento da China. Em um discurso de janeiro de 2006, o presidente Hu afirmou que, em face do desenvolvimento científico internacional e da crescente concorrência internacional, a China poderia aproveitar a oportunidade, por meio do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, como um fio condutor na sua estratégia de desenvolvimento.

Além da certeza de que o modelo chinês não poderia continuar se baseando apenas no investimento em capital fixo e numa inserção na economia global fundada majoritariamente na produção das etapas finais de produtos da indústria manufatureira, a ideia da inovação autóctone se respaldou na constatação da limitada eficácia da tentativa de apoiar o desenvolvimento tecnológico e inovativo na tarefa de absorção de tecnologias levadas por subsidiárias de empresas transnacionais. De fato, tendo em vista a importância de seu mercado e das políticas do governo chinês, que trocaram o acesso ao mercado interno por uma obrigação de implantação de atividades tecnológicas no país, a China tornou-se o grande polo receptor de

centros de P&D de empresas transnacionais a partir do início dos anos 2000. Confirmando estudos anteriores de Zedtwitz (2004) e Walsh (2003), uma extensa pesquisa que abrangeu perto de 1 mil centros de P&D de empresas multinacionais na China (Su, 2010) sugeriu que a maioria dos investimentos ocorre na adaptação de tecnologias, em vez de em pesquisa realmente inovadora.

Nota-se ainda que, além do baixo investimento total em P&D, as empresas estrangeiras têm menor propensão a realizar estas funções nas atividades em que já possuem fortes vantagens tecnológicas. Su (2010) sugere que o governo chinês e as empresas domésticas não devem esperar se beneficiar muito das atividades de P&D estrangeiras na China. Pelo contrário, devem focar em construir capacitações inovativas locais, uma vez que a maior parte das empresas estrangeiras vai investir na área apenas quando sentirem a concorrência das empresas domésticas (*op. cit.*, p. 368).

Assim, em janeiro de 2006, a Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia foi realizada em Pequim, produzindo o Plano Estratégico Nacional de Médio e Longo Prazo para o Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (Pencet) 2006-2020. Este plano enfatizou a busca por inovações autóctones (*indigenous innovations*), em que o mercado local seria o fio principal de construção de um país orientado para a inovação endógena. A campanha de inovação autóctone foi consagrada como a estratégia nacional que iria colocar a ciência e o desenvolvimento tecnológico no centro do padrão de desenvolvimento da China. As capacitações científicas e tecnológicas deveriam, portanto, ser voltadas para a superação dos problemas específicos da sociedade chinesa.

A ênfase na busca dessas inovações, direcionadas às especificidades da economia e da sociedade chinesas, representou o ponto culminante da política de desenvolvimento tecnológico. Esta teve início com o condicionamento do acesso de empresas estrangeiras ao mercado chinês, mediante compromissos de desenvolvimento tecnológico na China.

A ideia central do plano era promover a inovação e o trabalho autóctone para que a China se transformasse em um país baseado na inovação em 2020. Este plano apontou onze atividades-chave em que o emprego de tecnologia e o desenvolvimento de inovações seriam fundamentais para a China: *i)* energia; *ii)* água e recursos minerais; *iii)* meio ambiente; *iv)* agricultura; *v)* indústria; *vi)* transporte; *vii)* informação e serviços; *viii)* população e saúde; *ix)* urbanização; *x)* segurança pública; e *xi)* defesa nacional.

Dentro desses setores, foram estipuladas 68 áreas prioritárias com missões bem definidas em relação a expectativas de avanços tecnológicos. O plano também destacou oito áreas tecnológicas, nas quais o domínio de 27 tecnologias de ponta seria almejado, e quatro programas de pesquisa básica. Estes programas incluíram

tecnologia da informação, biotecnologia, materiais avançados, manufatura avançada, energia, tecnologia do mar, tecnologia de *laser* e tecnologia aeroespacial.

Para viabilizar a execução do programa, nas suas diretrizes, foram definidos dezesseis Projetos Especiais de Inovações (Cassiolato e Lastres, 2011). O objetivo da estratégia chinesa, voltado à inovação autóctone, e dos megaprojetos a ela relacionados é bastante claro, ainda que implícito: utilizar o mercado interno para desenvolver novas trajetórias tecnológicas voltadas às especificidades da economia e sociedade chinesas. Por exemplo, o terceiro projeto especial (nova geração de redes de comunicação móvel de banda larga sem fio) tem como objetivo alcançar, em 2020, 10% das patentes globais, 25% do mercado de semicondutores de telecomunicações, 20% do mercado global de *hardware* de banda larga e 50% do mercado doméstico.

O plano da China de usar seu mercado interno como fio condutor do seu programa de inovação autóctone ganhou força em 15 de novembro de 2009, com o lançamento da Circular nº 618 (Implementar o trabalho de credenciamento de produtos nacionais de inovação autóctone). O MCT, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (National Development and Reform Commission – NDRC) e o Ministério da Fazenda emitiram uma circular anunciando a criação de um catálogo de novos produtos, em âmbito nacional, que receberiam tratamento preferencial nas compras governamentais. Muitas províncias e municípios já elaboraram seus catálogos, a maioria dos quais retira produtos estrangeiros das compras governamentais locais.

A Circular nº 618/2009 concentrou-se em seis campos de alta tecnologia: *i)* computadores; *ii)* produtos de comunicações; *iii)* equipamentos de escritório modernos; *iv)* *software*; *v)* novas fontes de energia e novos dispositivos de energia; e *vi)* produtos de alta eficiência energética e poupadores de energia. Um produto de inovação autóctone é definido como aquele cujos direitos de propriedade pertençam a uma empresa chinesa e cuja marca comercial seja registrada inicialmente na China. Em dezembro de 2009, o governo avançou mais ainda, com a criação de um catálogo de 240 tipos de equipamentos industriais, em dezoito categorias, para as quais haveria incentivos a fim de que as empresas nacionais produzissem, no intuito de atualizar a base industrial da China. Aquelas que participam do esforço recebem uma combinação de incentivos fiscais e subsídios, bem como prioridade nos catálogos de produtos de inovação autóctones.

O ano de 2006 é, portanto, um ponto de inflexão para a política de inovação da China. Esta mudança, assim como em 1978, foi apoiada pelo exército e incluía importantes áreas do sistema de defesa chinês, como tecnologia da informação, máquinas e equipamentos, novos materiais etc. O desenvolvimento de capacitações tecnológicas nas áreas centrais do complexo industrial de defesa era visto como

condição para que a China alcançasse sua “capacidade de autodependência”. Tais mudanças seriam também uma forma de o Estado chinês cumprir seus compromissos de longa data com o exército.

A partir dos anos 2000, a estratégia do Estado chinês tinha como princípio norteador o fortalecimento dos complexos de defesa por meio das capacitações existentes na economia civil.

As políticas passaram a identificar o potencial militar nas capacitações civis e a estimular o aproveitamento de *spin-off* entre as economias civil-militar. Para tal, foi criado o Ministério da Indústria e da Informatização (Miit), um “superministério”, a partir da integração entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Indústria para Defesa, o Ministério da Informação e o Ministério da Reforma. Sua criação estava alinhada à necessidade de haver uma autoridade consolidada que facilitasse a interação e o avanço coordenado entre a economia civil e a militar. Essa integração institucional permitiu a fusão entre a informatização e a industrialização, crucial ao processo de fortalecimento das capacitações.

O Miit utilizou amplamente políticas regulatórias como forma de estimular a indústria nacional de tecnologia da informação. Em 2009, por exemplo, exigiu a pré-instalação de um *software* chamado Green Dam Youth Escort em todos os computadores vendidos na China. Esses benefícios da capacitação atingida nos setores comerciais de telecomunicações e TI desempenharam, por sua vez, papel fundamental na segurança da informação e operacional no complexo militar chinês. Como mostram Mulvenon e Tyroler-Cooper (2009, p. 8, tradução nossa):

uma das missões do Miit é promover a integração entre a economia civil e a militar, bem como o desenvolvimento coordenado de tecnologia avançada e indústria. O superministério tem uma ampla gama de funções, incluindo a gestão da indústria de telecomunicações e a garantia da segurança da informação. (...) Importantes transbordamentos de benefícios dos setores de telecomunicações comerciais e de TI [tecnologia da informação] têm desempenhado um papel importante na segurança operacional e de comunicações do exército chinês.¹¹

A interação militar-civil fortaleceu as capacitações endógenas necessárias para a transição rumo a uma economia baseada em inovações nativas. O papel do exército foi, portanto, essencial no desenvolvimento da capacitação endógena.

Dessa forma, é possível afirmar que as políticas de inovação aumentaram em número e em alcance. Estas foram progressivamente sendo mais voltadas para a geração de capacidade de inovação endógena, voltadas ao mercado interno.

11. “One of Miit missions is to promote civil-military integration as well as the coordinated development of advanced technology and industry. The super-ministry has a broad range of functions, including managing the telecommunications industry and safeguarding information security. (...) Important spin-on benefits from the commercial telecom and IT sectors have played an important role in the Chinese military’s operational and communications security”.

O governo chinês perseguiu uma estratégia de direcionar as inovações para os desafios da sociedade chinesa, como os desafios ambientais.

Concomitantemente, o governo realizou um esforço de regionalizar os esforços de inovação no país. Como a China é um país continental, o desafio de direcionar as inovações às especificidades locais demandou uma maior atuação dos governos locais. Na política de energia eólica, por exemplo, alguns governos locais eram donos de grandes empresas de equipamentos eólicos (Podcameni, 2014).

É possível, portanto, classificar a política de C,T&I da China a partir de meados dos anos 2000 como mais regionalizada, voltada ao mercado interno e bastante direcionada à temática ambiental. A seção 5 analisa esta recente tendência.

5 SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL COMO ELEMENTO CENTRAL NA POLÍTICA DE C,T&I CHINESA

A China enfrenta sérios problemas ambientais que causam danos à saúde da população e ameaçam se transformar em gargalos ao crescimento econômico. Como resultado da urbanização, a qualidade do ar sofreu um processo de deterioração intensa, e muitas cidades chinesas ostentam os piores índices de poluição do mundo. A escassez de água e sua contaminação são outro problema do desenvolvimento chinês e ameaçam o bem-estar dos cidadãos. Três quartos das cidades da China têm problemas de escassez, e cerca de 300 milhões de moradores rurais não têm acesso a água potável segura. Há uma falta de mais de 50 bilhões de metros cúbicos por ano (Friends of Nature, 2014).

De acordo com uma avaliação ambiental feita pelo governo em 2010, mais da metade das cidades chinesas são afetadas por chuva ácida. Cerca de 40% dos rios mais importantes são tão poluídos que suas águas podem apenas ser usadas para propósitos industriais. Segundo esta avaliação, mais de 57% das amostras de água de subsolo em 182 cidades foram classificadas como ruins ou extremamente ruins. Além disso, a nação de 1,3 bilhão de pessoas se depara com um declínio constante de área agricultável, por conta da urbanização e das maciças construções de infraestrutura (Friends of Nature, 2014).

Assim, em função desse cenário, a política de C,T&I da China passou a ser bastante direcionada à temática ambiental a partir dos anos 2000. Dessa forma, as áreas de conhecimento relacionadas à sustentabilidade ambiental passaram a ser reconhecidas como estratégicas. Adicionalmente, com o aumento das preocupações climáticas e os questionamentos acerca da capacidade de manutenção do atual paradigma técnico-produtivo calcado no petróleo e nas indústrias mais pesadas, o desenvolvimento de tecnologias ambientais passou a despontar como um mercado extremamente promissor. A China, em pouco tempo,

se tornou líder no desenvolvimento de diversos nichos tecnológicos relacionados às tecnologias ambientais.

O primeiro plano econômico que deu forte destaque às questões ambientais foi o Penct, com quatro programas de pesquisa básica.¹² O maior destes programas se destina a questões ligadas à sustentabilidade ambiental, como energia sustentável, agricultura sustentável e mudança climática. A concentração de diversas atividades relacionadas à sustentabilidade ambiental nos projetos de pesquisa básica revela o reconhecimento da importância das questões ambientais na estratégia chinesa no cenário de longo prazo.

Em 2008, a China, assim como a maioria dos países do mundo, lançou um plano econômico para lidar especificamente com a crise econômica de 2008-2009. O plano chinês contava com orçamento de US\$ 586 bilhões, o equivalente a 13,4% do produto interno bruto (PIB) nominal de 2008.

Robins *et al.* (2009) analisam os pacotes de estímulo que diversos países adotaram e revelam que os países destinaram uma parcela do pacote a questões relacionadas à sustentabilidade.

Ao mesmo tempo em que as economias estavam tentando sobreviver à crise, também estavam preocupadas em lançar as bases para o seu desenvolvimento no futuro. O caminho para o desenvolvimento futuro tem sido associado a investimentos ambientais, e parte significativa dos pacotes de estímulo fiscal se destina a uma recuperação econômica de baixo carbono (*op. cit.*, p. 1, tradução nossa).

Em relação à estratégia de recuperar a economia investindo em tecnologias associadas ao baixo carbono, a China possui destaque. Enquanto os países destinaram, em média, 15% do pacote a questões relacionadas à sustentabilidade, a China destinou 37%. Isto equivale a US\$ 221 bilhões para as áreas da sustentabilidade descritas a seguir.

- 1) Veículos de baixa emissão de carbono: além do pacote de estímulo, a China divulgou um plano, em janeiro de 2009, para o setor de automóveis que prometeu destinar US\$ 1,5 bilhão em subsídios ao longo dos próximos três anos para montadoras desenvolverem a produção de carros elétricos.
- 2) *Smart grids*: linhas de transmissão mais flexíveis e de grande sofisticação. Permitem maior uso de fontes renováveis de energia e reduzem perdas de transmissão. A China destinou US\$ 38 bilhões para expandir linhas de energia e construir essas linhas de transmissão.

12. Vale ressaltar que não há uma distinção clara entre pesquisa básica e aplicada, uma vez que o documento define pesquisa básica como a pesquisa que "deve ser aplicada para as necessidades do país a partir da combinação de ciência e tecnologia (...) são as áreas de importância estratégica no cenário de longo prazo, capazes de liderar no futuro o desenvolvimento das áreas de alta tecnologia" (China, 2005b, p. 51, tradução nossa).

- 3) Água, resíduos e controle da poluição: como parte do plano de estímulo, a China prometeu US\$ 50 bilhões para projetos de tratamento de água e resíduos.
- 4) Construções sustentáveis: construções com menor impacto ambiental serão incentivadas.
- 5) Projetos de proteção ambiental: projetos voltados à redução dos impactos ambientais e à conversação de áreas protegidas.
- 6) Ferrovias: a China tem como objetivo investir US\$ 166 bilhões em expansão interprovincial das linhas ferroviárias em dois anos. O investimento global em ferrovias até 2020 será de pouco menos de US\$ 1 trilhão.

Já em 2010, o governo chinês lançou o 12º Plano Quinquenal (2011-2015), que planejou destinar um total de US\$ 1,5 trilhão de investimentos para diversos setores, com destaque para a área de energia renovável. Esse novo pacote de política deixa claro que a China está determinada a capturar as oportunidades econômicas que existem na economia do combate às alterações climáticas. Segundo WWF (2012), a entrada da China na economia de baixo carbono vai acirrar a competição no mercado de tecnologias verdes e pressionar os preços destas para baixo.

Adicionalmente, o 12º Plano Quinquenal identifica as sete novas áreas estratégicas. Entre as sete, pelo menos três estão alinhadas com o projeto de desenvolver tecnologias relacionadas à sustentabilidade, a saber: fontes energéticas alternativas, como solar e eólica; carros movidos a combustíveis alternativos; e tecnologias poupadoras de energia e redutoras de impactos ambientais.¹³ O valor adicionado total agregado pelos sete setores estratégicos representava, em 2010, cerca de 2% do PIB. A meta do governo era que estes setores alcançassem 8% do PIB em 2015 e 15% do PIB até 2020.

Esses setores passaram a ser conhecidos como os novos sete setores mágicos, uma contraposição aos sete setores mágicos tradicionais (defesa nacional, telecomunicações, eletricidade, petróleo, carvão, companhias aéreas e navegação marítima). É possível perceber que alguns dos novos setores mágicos estão um pouco mais atrelados a um paradigma técnico-econômico relacionado à sustentabilidade ambiental que os anteriores.

Como consequência desses investimentos, a China ultrapassou os Estados Unidos em 2010 e se tornou líder global na produção de diversas tecnologias ambientais, tais como energia eólica, energia solar, biomassa, hidrelétrica, energia geotérmica, tecnologias relacionadas à eficiência energética, sistemas de refrigeração

13. As outras quatro áreas estratégicas são: biotecnologia; tecnologia da informação de nova geração; equipamentos industriais de alta tecnologia; e materiais avançados. Estas áreas também podem ser aplicadas em tecnologias ambientais, mas não são exclusivas da área da sustentabilidade.

mais sustentáveis, iluminação a LED, células de combustível, baterias sustentáveis e instrumentos de eletrônica de potência (WWF, 2012). Em 2011, a China movimentou nesses setores aproximadamente US\$ 96 bilhões, o que representa um aumento de US\$ 17 bilhões em relação a 2010 (*op. cit.*). O mercado dessas tecnologias tem se revelado bastante promissor. Desde 2008, tais tecnologias tiveram um crescimento superior aos setores tradicionais da economia, como farmacêutico, de telecomunicação, de *software* etc. Enquanto os setores tradicionais tiveram uma média de crescimento anual entre 5% e 9% de 2008 até 2011, o mercado para as tecnologias ambientais oscilou entre 10% e 30% no mesmo período, e a expectativa é de que ele continue crescendo a uma taxa superior aos setores tradicionais (*op. cit.*).

Estima-se que a China mantenha a liderança nessas tecnologias, uma vez que seu investimento tem sido superior ao dos demais países. Na China as tecnologias relacionadas à sustentabilidade têm se expandido a uma taxa de aproximadamente 30%; nos Estados Unidos, por sua vez, essa taxa é de apenas 17% (WWF, 2012).

6 CONCLUSÃO: UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE C,T&I DA CHINA

A implementação de políticas de inovação na China apresentou franca evolução. Nota-se, portanto, o papel ativo do governo central, ator-chave no planejamento e financiamento de atividades econômicas, especialmente no que se refere à provisão de uma infraestrutura básica para o desenvolvimento industrial, à assistência financeira para atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento, e à assistência para projetos de desenvolvimento industrial e de infraestrutura no interior do país. Em relação a este último ponto, ressalta-se que a questão regional consiste num sério gargalo para que a China obtenha um desenvolvimento mais equilibrado.

Destaca-se, também, o emprego de uma série de instrumentos para organizar a atividade produtiva, por meio de orientações para a fusão de empresas e do estabelecimento de diretrizes com o objetivo de formar grandes conglomerados nacionais aptos a competir no mercado internacional.

É possível afirmar que o governo chinês perseguiu uma estratégia voltada a aproveitar as suas especificidades, isto é, a implementar inovações direcionadas ao contexto sociopolítico e econômico do país. Ao longo da última década, a política centrou-se no apoio a trajetórias tecnológicas específicas. Assim, a política chinesa resgatou a importância de se vincular a política explícita de desenvolvimento produtivo e tecnológico à implícita.

Numa tentativa de avaliar os resultados dessa estratégia, nota-se que a porcentagem de produtos de alta tecnologia, no total de manufaturados exportados, aumentou vertiginosamente: passou de aproximadamente 5%, em

1990, para algo em torno de 30%, em 2011.¹⁴ Além disso, a China é hoje o maior exportador mundial de TICs, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), levando, inclusive, os Estados Unidos a dificultarem a entrada em seu mercado desses bens de origem chinesa. As políticas implementadas parecem surtir efeito, e, se os objetivos traçados pelo Estado chinês forem alcançados, em 2020 a China deverá se tornar líder tecnológica mundial.

A evolução da complexa política de C,T&I chinesa apresenta importantes pontos de reflexão para a política brasileira. Inicialmente, deve-se considerar que, na prática, a China realizou uma política bem contrastante com aquela adotada pela maior parte dos países em desenvolvimento nas últimas décadas, centrada fundamentalmente na tentativa de estimular o aproveitamento, particularmente por intermédio de novas empresas de base tecnológica, dos resultados das pesquisas advindas da infraestrutura de C&T. O sucesso chinês nessa linha deveu-se principalmente às mudanças institucionais, que permitiram às universidades e aos institutos de pesquisa tornarem-se proprietários das novas empresas. Igualmente, deveu-se ao fato de o capital-semente, em sua maioria (75%), ter vindo do governo, das grandes empresas públicas e privadas da capital e das próprias universidades.

Outrossim, a estratégia tem tido sucesso porque o governo chinês cuidou de vincular o acesso ao seu mercado interno a uma série de exigências por parte das subsidiárias de empresas transnacionais. Isto, associado a uma complexa política de suporte ao capital e à tecnologia nacional, permitiu o surgimento de grandes empresas chinesas – a maioria vinda do complexo produtivo militar.

Além de alocar recursos crescentes a programas voltados ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, o governo chinês soube definir áreas e atividades estratégicas. Num primeiro momento, a indústria aeroespacial foi enfatizada. Ao longo da última década, a política centrou-se na perseguição de trajetórias tecnológicas específicas, longe daquelas pretendidas pelos países mais avançados. Estas políticas destacam as tecnologias voltadas a um novo paradigma tecnológico, baseado em um uso menos intensivo de recursos naturais, mesmo que não se limitem a ele. Talvez, porém, a maior contribuição da nova estratégia chinesa seja voltar o centro das suas preocupações tecnológicas a uma inovação autóctone, dedicada ao mercado local. Esta ênfase resgata, cinquenta anos depois, aquilo que ensinava o mestre Celso Furtado: a necessidade de se perseguir um tipo de progresso técnico diferente do centro, mais adequado à nossa realidade.

14. Dados coletados do site do Banco Mundial. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS>>.

REFERÊNCIAS

- BRØDSGAARD, K. Politics and business group formation in China: the party in control? **The China Quarterly**, v. 211, p. 624-648, Sept. 2012.
- BRZOSKA, M. The cycles of transatlantic defense cooperation. In: MAWDSLEY, J.; REMACLE, E. (Ed.). **Armaments and arms control in the European defense and security policy**. Nomos: Baden-Baden, 2004.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Algumas reflexões sobre a política de C&T da China**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL BRASIL E CHINA NO REORDENAMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, 2011, Rio de Janeiro. Brasília: Funag, 2011.
- CASSIOLATO, J. E. *et al.* Fronteiras tecnológicas subordinadas a estratégias nacionais de desenvolvimento: as experiências dos Estados Unidos da América, da China, do Japão e da Alemanha. In: CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (Org.). **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: as fronteiras do conhecimento e da inovação: oportunidades, restrições e alternativas estratégicas para o Brasil**. Brasília: CGEE, 2014. v. 2. p. 9-190. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/atividades/redirect/8749>>.
- CHEUNG, T. M. **Fortifying China: the struggle to build a modern defense economy**. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- CHINA. Ministry of Education. Centre for S&T for Development. **Statistics on university-based industry in 2004 in China**. 2005a.
- _____. State Council. **The National Medium and Long Term Program for Science and Technology Development**. 2005b.
- DENG, K. A critical survey of recent research on Chinese, economic history. **Economic History Review**, v. 53, n. 1, p. 1-28, 2000.
- FIORI, J. L. C. O desenvolvimentismo asiático. **Valor Econômico**, São Paulo, 25 Jan. 2012.
- FORTUNE GLOBAL. Brand Rankings 500 (100). **Fortune**, 2011.
- FRIENDS OF NATURE. **The China environment yearbook** – 2012 edition. July 2014. Disponível em: <<http://www.fon.org.cn/index.php/index/post/id/2089>>. Acesso em: maio 2015.
- GAO, Y.; MAO, C. X.; ZHONG, R. Divergence of opinion and long-term performance of initial public offerings. **Journal of Financial Research**, v. 29, n. 1, p. 113-129, 2006.

GU, S. **China's national innovation system approach to participating in information technology**: the innovative recombination of technological capability. Maastricht: UNU-Merit, Apr. 1997. (Discussion Paper Series, n. 9701).

_____. **China's industrial technology**: market reform and organizational change. London: Routledge, 1999.

KOZLOWSKI, S. A obra de Deng: a ascensão da China como uma potência econômica. **Tempo Presente**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 16, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/qblhmf>>.

LIU, F. C. *et al.* China's innovation policies: evolution, institutional structure, and trajectory. **Research Policy**, v. 40, p. 917-931, 2011.

MCGREGOR, J. **China's drive for indigenous innovation**: a web of industrial policies. Washington: U.S. Chamber of Commerce, 2010.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento recente na China. **Revista de Economia Política**, v. 9, n. 3, p. 92-112, 1999.

MULVENON, J.; TYROLER-COOPER, R. S. **China's defense industry on the path of reform**. Washington: The US-China Economic and Security Review Commission, Oct. 2009.

PODCAMENI, M. G. von B. **Sistema de inovação e energia eólica**: a experiência brasileira. 2014. 364 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ROBINS, N. *et al.* **A climate for recovery**: the colour of stimulus goes green. London: HSBC, 2009.

SU, Y. Foreign research and development in China: a sectoral approach. **International Journal of Technology Management**, v. 51, n. 2-4, p. 342-363, 2010.

WALSH, K. **Foreign high-tech R&D in China**: risks, rewards, and implications for U.S.-China relations. Washington: The Henry L. Stimson Center, 2003.

WWF – WORLD WILD FUND FOR NATURE. **Living planet report 2012**: biodiversity, biocapacity and better choices. Gland: WWF International, 2012.

XU, Y.; PITT, D. C. **Chinese telecommunications policy**. Boston: Artech House, 2002.

YU, J. Change aircraft advances international cooperation. **International Aviation**, p. 66-67, July 2008.

ZEDTWITZ, M. von. Managing foreign R&D laboratories in China. **R&D Management**, v. 34, n. 4, p. 439-452, 2004.

ZIYANG, Z. Speech to the national working conference of science and technology. **White Paper**, n. 1, p. 293-297, 1985.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAO, C.; SUTTMEIER, R. P.; SIMON, D. F. Success in state directed innovation? Perspectives on China's plan for the development of science and technology. *In*: PARAYIL, G.; D'COSTA, A. P. (Ed.). **The new Asian innovation dynamics: China and India in perspective**. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 247-264.

CASSIOLATO, J. E.; VITORINO, V. **BRICS and development alternatives: innovation systems and policies**. London: Anthem Press, 2009.

HOWELL, T. *et al.* **China's promotion of the renewable electric power equipment industry**: hydro, wind, solar, biomass. Washington: NFTC, 2010.

HU, M.; CHING, Y. **Technological innovation paths through latecomers**: evidence from Taiwan's bicycle industry. *In*: DRUID CELEBRATION CONFERENCE ON ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION: ORGANIZATIONS, INSTITUTIONS, SYSTEMS AND REGIONS, 25., 2008, Copenhagen. Copenhagen: Druid, 2008.

HU, Z. **Research of the Chinese concept of basic research**: creating a free space for it? 2005. Tese (Doutorado) – University of Chinese Academy of Sciences, Beijing, 2005.

HUANG, C. *et al.* Organization, program and structure: analysis of the Chinese innovation policy framework. **R&D Management**, v. 34, n. 4, p. 367-387, 2004.

LIEBERTHAL, K.; OKSENBERG, M. **Policy making in China**: leaders, structures and processes. Princeton: Princeton University Press, 1988.

LIU, X.; LIU, J. Science and technology and innovation policy in China. *In*: CASSIOLATO, J.; VITORINO, V. (Ed.). **BRICS and development alternatives: innovation systems and policies**. London: Anthem Press, 2009.

NOLAN, P.; ZHANG, Z. Globalization challenge for large firms from developing countries: China's oil and aerospace industries. **European Management Journal**, v. 21, n. 3, 2003.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Main science and technology indicator**. Paris: OECD, 2007.

_____. **Main science and technology indicators database**. Paris: OECD, 2008.

PING, L. China. *In*: SCERRI, M.; LASTRES, H. (Ed.). **The state and the national system of innovation**: a comparative analysis of the BRICS economies. Nova Delhi: Routledge, 2011.

WALSH, K. China R&D: a high-tech field of dreams. **Asia Pacific Business Review**, v. 13, n. 3, p. 321-335, July 2007.

WU, G. S.; XIE, W. Elements, function and effect of national innovation system. *In*: CHINA AND KOREA SCIENCE AND TECHNOLOGY POLICY WORKSHOP, 2., 1997, Beijing. **Anais...** International, 1997.

WU, L. **Review of evolution of Chinese government's economic functions 1949-2002**. 2003.

XUE, L. *et al.* **Pattern of indigenous innovation**: the case of HPEC[R]. Beijing: NSFC, 2007.

ZHANG, R. Y. **Review of theoretical and empirical research of China's national innovation system**. 2008.

ZHIYUAN, L. Flying high with independent R&D. **China Daily**, p. 4, 23 Nov. 2006.

MODERNIZAÇÃO MILITAR NO PROGRESSO TÉCNICO E NA INOVAÇÃO INDUSTRIAL CHINESA¹

Nicholas M. Trebat²
Carlos Aguiar de Medeiros³

1 INTRODUÇÃO

A despeito do significativo crescimento industrial experimentado desde 1950, a China embarcou na era de reformas de Deng Xiaoping (1978-1987) com uma estrutura econômica ainda pouco diversificada e, de forma geral, atrasada tecnologicamente. O objetivo básico das reformas foi a introdução de um sistema econômico híbrido, combinando o investimento e o planejamento estatais com capital estrangeiro e relações de trabalho capitalistas na indústria. O progresso técnico foi elemento central da estratégia das Quatro Modernizações anunciadas por Deng Xiaoping em 1978, visando ao desenvolvimento da indústria, da agricultura, da ciência e tecnologia, e da defesa nacional.

O foco no desenvolvimento econômico teve profundas implicações para o complexo industrial-militar chinês. Desde o estabelecimento da República Popular da China (RPC), as autoridades chinesas deram prioridade ao setor bélico na distribuição de materiais e mão de obra qualificada. Um relatório de 1995 publicado pelo Congresso americano observou que os diferentes ramos do setor bélico na era maoísta eram bastante autônomos e pouco integrados com a produção civil (United States, 1995).

Desde 1950, membros da elite política chinesa insistiram na necessidade de maior cooperação e coordenação entre as indústrias civis e militares. Mas a baixa renda *per capita* do país, somada às enormes ameaças externas enfrentadas – tanto os Estados Unidos quanto a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ameaçaram a China com um possível ataque nuclear nos anos 1950 e 1960 –, fez da integração civil-militar uma tarefa praticamente impossível.

1. Os autores agradecem – sem implicar responsabilidade pelo resultado final – a Franklin Serrano por comentários a uma versão anterior deste trabalho. Carlos Aguiar de Medeiros agradece o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

3. Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Desde o final dos anos 1970, a integração civil-militar tem sido prioridade absoluta do governo chinês. Após três décadas de reformas, a China tem se afastado do sistema prevalente na antiga URSS, baseado em fábricas militares isoladas do restante da economia. Os conglomerados armamentistas estatais agora possuem fortes interesses comerciais na China e no exterior; as empresas civis desenvolvem relações mais próximas aos laboratórios de pesquisa e às universidades; e as firmas comerciais de alta tecnologia têm papel importante como fornecedores de bens e serviços ao setor bélico.

Embora tenha abandonado o sistema que priorizava o setor armamentista, o Estado chinês não renunciou o seu compromisso com a modernização militar. Muito ao contrário, o aumento das despesas militares, visando a uma maior sofisticação tecnológica das Forças Armadas, tornou-se característica permanente dos gastos públicos chineses. A demonstração do poder tecnológico americano nas guerras no Iraque, junto a desafios constantes em relação a Taiwan, levou o Exército de Libertação Popular (ELP) a adotar novas estratégias focadas na preparação para *guerras locais sob condições de informatização e guerra eletrônica integrada em rede*. A pesquisa científico-militar assumiu, em anos recentes, papel central no esforço chinês de avançar tecnologicamente por meio não apenas do uso de tecnologia estrangeira licenciada, mas também mediante incentivos à inovação na própria China, tendo um foco específico na microeletrônica.

Embora não seja o único fator estimulando a inovação técnica na China contemporânea, a integração civil-militar, assim como o agravamento de tensões geopolíticas e a percepção de ameaças à segurança nacional, está elevando o potencial inovador da China e, de fato, já levou a avanços tecnológicos significativos.

Este capítulo contém cinco seções, além desta introdução. A segunda seção discute a relação entre corridas armamentistas e avanço tecnológico, focando nos casos soviético e americano. A terceira seção delinea as reformas implementadas ao longo das últimas três décadas, em particular as mudanças de estratégia militar visando à *inovação nacional*, a tecnologias de *uso dual* (civil e militar) e à *informatização* das Forças Armadas. A quarta seção examina o funcionamento do complexo industrial-militar-científico na China moderna, ilustrando a importância dos programas de pesquisa ligados à indústria bélica na agenda de pesquisa de alta tecnologia no país. A quinta seção aponta para avanços recentes nas tecnologias militares e de uso dual. A última seção conclui o trabalho, ressaltando o papel desempenhado pelos mecanismos estatais de incentivo e coordenação no sucesso da estratégia chinesa em alcançar rapidamente um elevado padrão tecnológico para seus meios militares, com relevantes benefícios para os demais setores da economia do país.

2 MUDANÇA TÉCNICA E OS COMPLEXOS INDUSTRIAL-MILITARES SOVIÉTICO E AMERICANO

Ao longo do século XX, a pesquisa científico-militar nos Estados Unidos e na URSS gerou avanços espetaculares, tais como a aviação a jato, a energia nuclear, as comunicações de satélite e a eletrônica. De certa forma, este progresso não foi surpreendente: em ambos os países, o Estado dedicou vastos recursos – da ordem de 5% a 15% do produto interno bruto (PIB) anualmente – a programas militares e espaciais. Mas, para além da mera alocação de recursos, outro aspecto da corrida armamentista impactou o ritmo de progresso técnico nestes países. Os setores militar e espacial nos Estados Unidos e na URSS tinham como objetivo final não o aumento da quantidade de armas produzidas, mas o aumento da sofisticação tecnológica destas armas. Isto é, a corrida armamentista russo-americana era uma competição tecnológica, dando um ímpeto à inovação técnica sem paralelos também na economia civil.

Embora a maioria dos estudos sobre a importância econômica da guerra concentre-se no exame da relação entre o crescimento macroeconômico e o gasto militar,⁴ deve-se considerar que a produção militar durante a Guerra Fria esteve sujeita a *forças competitivas* tão ou mais fortes quanto aquelas enfrentadas por empresas civis nos Estados Unidos e, certamente, na URSS. Em ambos os países, a competição militar levou planejadores a se esforçar para manter a superioridade ou pelo menos a paridade tecnológica perante o país rival (Medeiros, 2003).

Apesar de firmas comerciais sob condições competitivas serem, às vezes, forçadas a *innovar ou morrer*, o imperativo tecnológico para inovações radicais raramente é tão forte quanto em setores militares sujeitos a uma corrida armamentista. Testar novas técnicas e equipamentos implica elevados riscos financeiros para empresas inovadoras. É por esta razão que a concorrência no setor privado, mesmo em setores intensivos em tecnologia, como o eletrônico e o farmacêutico, frequentemente se manifesta na forma de inovações de produto não envolvendo novas descobertas ou mudanças profundas nos métodos de produção.

Guerras, ao contrário, podem criar fortes incentivos para inovações radicais. Mais que no setor civil, a competição militar moderna é uma competição tecnológica em que a vitória depende da sofisticação das redes de comunicação e dos sistemas de propulsão. Isto não quer dizer que guerras são benéficas ou indispensáveis para o avanço técnico. Contudo, uma análise realista de como ocorreu este avanço na história recente requer o reconhecimento do papel desempenhado pelas exigências tecnológicas que a guerra impõe às sociedades. De fato, a trajetória das sociedades

4. Ver Dunne, Smith e Willenbockel (2005); Aizenman e Glick (2003); e Heo (2009).

industriais modernas revela claramente a importância da guerra e da preparação para ela na evolução da tecnologia ocidental ao longo dos últimos séculos.⁵

A pesquisa científico-militar e os projetos de aquisição de armas ocorreram na segunda metade do século XX nos Estados Unidos e na URSS sob orçamentos bastante flexíveis. Berliner (1976, p. 506, tradução nossa) apontou, em relação à economia soviética, que, nos setores “prioritários” (*i.e.* militar-espacial), “o custo de produção possui um papel muito menor no problema de engenharia, e ao grupo de pesquisa e desenvolvimento são oferecidos todos os recursos considerados necessários para cumprir a missão”.

Um dos objetivos principais das autoridades militares americanas e soviéticas era explorar os limites do que era tecnologicamente viável, de modo que a demanda por novas técnicas e produtos no setor militar era alta mesmo quando grandes incertezas existiam no tocante à possibilidade de gerar avanços. Freeman e Soete (1997, p. 151-152, tradução nossa) observam a importância da demanda militar nas fases de desenvolvimento da tecnologia de semicondutores, dando uma “enorme vantagem competitiva a fabricantes americanos” em relação a rivais europeus, que “enfrentavam uma demanda muito menor e com muito mais incerteza”. Como Pivetti (1992) notou em relação à economia americana após a Segunda Guerra Mundial, nos programas militares e espaciais, havia – em comparação ao setor civil – uma diferença muito menor entre, de um lado, as fronteiras do conhecimento tecnológico e, de outro, os produtos e os processos verdadeiramente em uso (Medeiros, 2003).

De forma geral, a difusão de tecnologias militares para o setor civil (*spillovers*) era mais rápida e ampla nos Estados Unidos que na URSS (Berliner, 1976, p. 517; Campbell, 1972, p. 607; Siemaszko, 1982, p. 253). A URSS participava de uma corrida armamentista com um rival muito mais rico e mais avançado tecnologicamente. Isto levou planejadores a concentrar recursos e isolar empresas e institutos de pesquisa militares de setores menos confiáveis e tecnologicamente inferiores. O setor bélico era prioritário: tinha suas próprias redes de fornecimento, seus próprios institutos de pesquisa e universidades, e prioridade na distribuição de insumos, matérias-primas e mão de obra qualificada (Berliner, 1976, p. 509). Não obstante este esquema garantisse qualidade na produção de armas e tecnologia militar, a segregação imposta isolou indústrias civis da base científica do país.

Embora a produção militar fosse altamente especializada nos Estados Unidos, o que também levou a uma *segregação* entre os setores civil e militar (United States, 1995), a difusão técnica era mais fácil que no caso soviético devido à ausência do sistema de prioridade e isolamento. A produção civil não era restringida sistematicamente por políticas públicas e, certamente, não era colocada em segundo

5. Ver McNeil (1982), McNeil (1996), Hounshell (1984) e Roe Smith (1987).

plano pelas próprias empresas do setor bélico. A maioria das empresas fornecedoras de armas, equipamentos e materiais ao Departamento de Defesa americano era voltada principalmente para mercados comerciais. Até empresas especializadas, como a Lockheed e a Raytheon, estavam emaranhadas em redes de distribuição e fornecimento dominadas por empresas comerciais não armamentistas. Isto garantiu um nível de integração civil-militar inexistente na URSS, oferecendo mais oportunidades para tecnologias militares se difundirem nos setores comerciais.

Um aspecto crucial do sistema de inovação americano após a Segunda Guerra Mundial foi o envolvimento de pesquisadores de universidades civis no processo de aquisições de armas e na pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar. O moderno *complexo industrial-militar-acadêmico* americano, nascido durante o período entre as Grandes Guerras, foi concebido como uma rede descentralizada de empresas, universidades e laboratórios de pesquisa cooperando em projetos guiados por interesses militares, mas também abertos a aplicações comerciais (Leslie, 1993; Medeiros, 2003). Cientistas e técnicos envolvidos em pesquisa militar eram encorajados pelo Pentágono a comercializar os seus resultados. O Vale do Silício, por exemplo, nasceu da pesquisa em microeletrônica financiada desde os anos 1960 pelo Departamento de Defesa e realizada em universidades do estado da Califórnia, como a Universidade Stanford e seu laboratório de eletrônica (Hughes, 1998). Nestas áreas, um grande fluxo de capital de risco (*venture capital*) estava disponível, pois os riscos para empresas nascentes não eram altos, uma vez que os recursos iniciais eram fornecidos em grande quantidade pelo Pentágono e pela Administração Nacional da Aeronáutica e do Espaço (National Aeronautics and Space Administration – Nasa).

Muitas transformações ocorreram no sistema de inovação americano desde os primeiros anos da Guerra Fria. No entanto, o complexo industrial-militar continuou formando o núcleo do que Block (2008) chamou de um *Estado desenvolvimentista disfarçado*, cuja função primordial é financiar, gerenciar e estimular a interação entre componentes diferentes do sistema de inovação, fazendo com que o seu impacto cumulativo seja maior. Talvez, o agente mais conhecido deste *Estado desenvolvimentista disfarçado* seja a Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa), dotada de um orçamento anual acima de US\$ 3 bilhões. Além dos projetos desenvolvidos internamente, a Darpa também atua como agência-piloto para apoiar projetos inovadores de pesquisa em universidades e laboratórios privados.

3 REFORMAS CHINESAS NO SETOR MILITAR-INDUSTRIAL DESDE 1980: DA CONVERSÃO À INFORMATIZAÇÃO

A integração civil-militar foi componente-chave da política das Quatro Modernizações na China, que incluiu a modernização da produção armamentista. Deng Xiaoping adotou o lema *Junmin Jiehe*, que significa “juntando os setores militar e civil”. Ele pediu o fim da separação entre estes dois setores, declarando que tal segregação constituía um resquício danoso da era de influência soviética. Numa reunião da cúpula militar em 1978, Deng Xiaoping observou: “copiamos mecanicamente o sistema soviético e isso levou a desperdícios” (Cheung, 2009, p. 55, tradução nossa).⁶

O primeiro passo em direção à integração civil-militar foi o processo de *conversão*, isto é, a transformação de unidades de pesquisa e produção militar em institutos e fábricas de produção civil. A Comissão para a Ciência, Tecnologia e Indústria para a Defesa Nacional (Commission for Science, Technology and Industry for National Defense – Costind), criada em 1982, foi encarregada de reestruturar a indústria bélica e coordenar a transferência de técnicas e equipamentos militares para a indústria civil. O Conselho de Estado, autoridade máxima da administração pública chinesa, institucionalizou estes esforços em 1984, criando a Associação Chinesa para Usos Pacíficos de Tecnologia Industrial Militar.

O processo de conversão desencadeou impacto enorme sobre os conglomerados estatais do setor bélico. Em 1978, produtos civis representaram 8% de sua produção; em 1989, esta porcentagem havia aumentado para aproximadamente 70%, muito acima de empresas armamentistas na antiga URSS e inclusive algumas nos Estados Unidos atualmente.⁷

Institutos públicos de pesquisa chineses sofreram cortes orçamentários no final dos anos 1980. Para incentivar as unidades de P&D militar a trabalharem com empresas civis e encontrarem novas fontes de financiamento, o Conselho de Estado declarou a tecnologia uma mercadoria, e não um bem público, autorizando institutos de pesquisa a comercializar os seus resultados. A maioria destas instituições alterou o seu estado legal e se transformou em empresas. Até 1988, mais de 50% dos estabelecimentos de P&D na China haviam participado de fusões ou formado parcerias com empresas produtivas.

A estratégia da elite chinesa em relação à integração civil-militar mudou em meados dos anos 1980, com o lançamento nos Estados Unidos da Iniciativa de

6. Ver também os capítulos 10, de José Eduardo Cassiolato e Maria Gabriela von Bochkor Podcameni – *As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China* –, e 1, de Isabela Nogueira de Moraes – *Políticas de fomento à ascensão da China nas cadeias de valor globais* –, neste volume.

7. Em meados dos anos 2000, mercados comerciais não militares representavam entre 22% e 60% das receitas de produtores armamentistas como a Boeing, Honeywell, General Dynamics e Northrop Grumman.

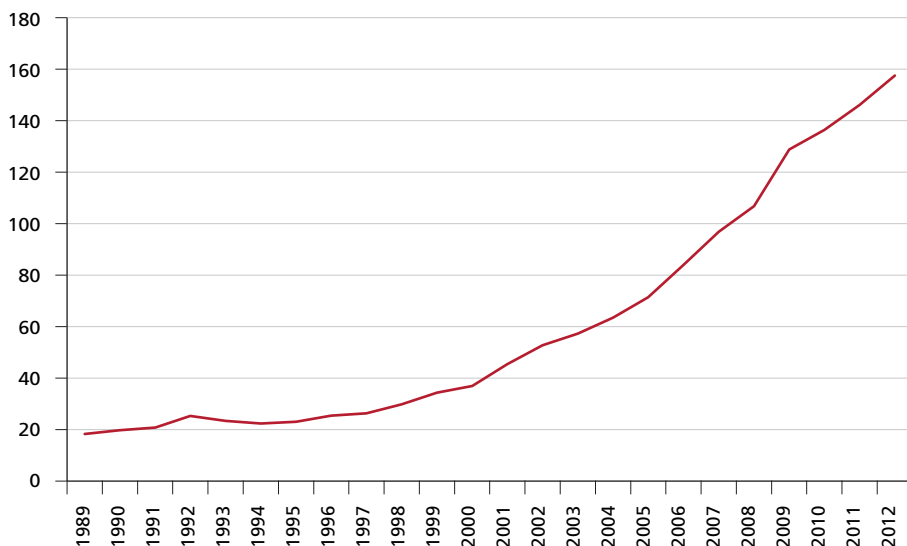
Defesa Estratégica (Guerra nas Estrelas), do governo Ronald Reagan. A iniciativa convenceu cientistas militares e líderes chineses sobre a necessidade de maiores investimentos em áreas tecnológicas críticas à segurança nacional (Feigenbaum, 1999, p. 110). Em 1986, a China criou o Programa 863 de Alta Tecnologia, focado em automação, biotecnologia, energia, tecnologia da informação (TI), novos materiais e tecnologia espacial. Como a Darpa, embora com foco maior na pesquisa aplicada, o Programa 863 oferece recursos por meio de licitação competitiva entre universidades, institutos estatais de pesquisa e laboratórios industriais envolvidos em pesquisa com aplicações militares.

O Programa 863 era dotado de um orçamento relativamente pequeno até o início dos anos 1990. Posteriormente, ocorreram grandes aumentos em suas dotações de recursos, que fizeram dele o “instrumento principal para a indústria chinesa de alta tecnologia” e mesmo “o maior programa na China” para P&D (Liu e Liu, 2012, p. 146, tradução nossa). Os recursos oferecidos mediante o Programa 863 aumentaram depois de 1990 com a ascensão dos programas científico-militares no esforço de modernização da estrutura de defesa do país (gráficos 1 e 2).

GRÁFICO 1

China: gasto militar (1989-2012)

(Em US\$ bilhões de 2011)



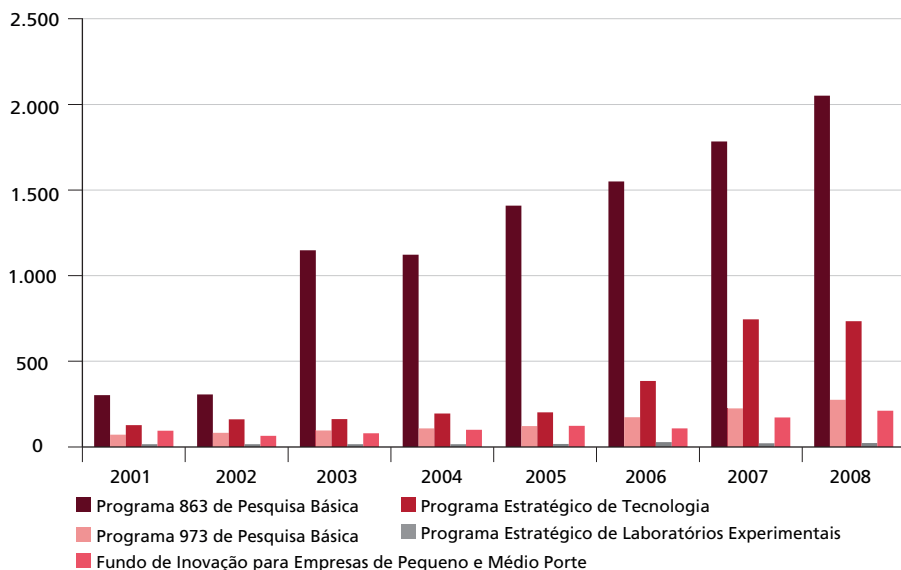
Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) – Military Expenditure Database. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>.

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

China: recursos alocados a programas de alta tecnologia (2001-2008)

(Em RMB milhões)



Fonte: Liu e Cheng (2011).

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados para o Programa 863 para o período 2006-2008 foram estimados aplicando-se uma taxa anual de crescimento de 10%, que corresponde aproximadamente à taxa de crescimento do PIB chinês no período. Esta é uma estimativa conservadora: a taxa média anual de crescimento entre 2006 e 2008 do orçamento dos outros programas no gráfico ficou em torno de 60%.

Uma razão para essa mudança foi o rápido crescimento econômico chinês, que, além do incremento da capacidade de investimento em meios bélicos, também despertou interesse no fortalecimento das capacidades militares para proteger o espaço aéreo e o comércio marítimo, bem como garantir acesso a matérias-primas e recursos energéticos. Além disso, o fim da Guerra Fria, junto a manifestações de preocupação por parte dos Estados Unidos com o crescimento econômico chinês, levou os líderes chineses a concluir que o ambiente externo se tornara mais ameaçador. Eventos posteriores – a intensificação do embargo americano sobre a venda de produtos de alta tecnologia à China; a crise do Estreito de Taiwan em 1996; e as guerras do Golfo Pérsico – somente reforçaram esta tese.

Huang (2001, p. 138, tradução nossa) concluiu que “o desempenho dos Estados Unidos na Guerra do Golfo demonstrou o potencial devastador de armamentos de alta tecnologia contra rivais menos avançados”. Isto forçou uma mudança substancial na doutrina militar chinesa, da antiga estratégia maoísta de “guerra popular”, baseada em táticas de guerrilha e mobilização em massa, para outra focada em “guerras locais sob condições de alta tecnologia” (Springut, Schlaikjer e Chen, 2011, p. 109, tradução nossa).

O Relatório de Defesa Nacional de 2004 do ELP ajustou a estratégia chinesa mais uma vez, adotando como lema a preparação para *guerras locais sob condições de informatização*. “Este novo conceito resume as experiências e as avaliações chinesas sobre (...) a revolução dos assuntos militares – sobretudo o impacto no campo de batalha da TI e da guerra baseada em conhecimento” (United States, 2006, p. 17, tradução nossa). A nova estratégia enfatizou ainda o papel das indústrias civis chinesas como fornecedoras de tecnologias avançadas.

Após cortes reais nos gastos de defesa entre 1980 e 1989,⁸ as despesas militares chinesas cresceram a uma taxa anual média de 8,5% entre 1991 e 2001, período em que os gastos militares americanos e mundiais caíram. Entre 2001 e 2012, as despesas militares chinesas cresceram a uma taxa média anual de quase 12%, mais que o dobro das taxas de crescimento do gasto militar americano e mundial no mesmo período (Sipri, [s.d.]). Atualmente, a China mantém o segundo maior orçamento militar do mundo; para se ter uma noção da rapidez desta evolução, em 1989, o país ocupava o 12º lugar, atrás da Arábia Saudita.

4 O COMPLEXO INDUSTRIAL-MILITAR CHINÊS EM EVOLUÇÃO

Programas científico-militares representam hoje uma parte considerável do gasto público da China em P&D. O volume exato de recursos alocado para fins militares é desconhecido, mas estima-se que representa entre 15% e 28% dos gastos em P&D do governo central (Cheung, 2011c, p. 11). O gráfico 2 compara os orçamentos do Programa 863 com outras iniciativas científicas e tecnológicas na China ao longo da década de 2000.

O Programa 863 foi profundamente afetado pela estratégia de alta tecnologia do ELP. O X Plano Quinquenal do Partido Comunista Chinês alocou ao programa RMB 22 bilhões para o período 2001-2005, quatro vezes o volume total aplicado entre 1985 e 2000. Estima-se que um terço do orçamento do programa para 2001-2005, ou RMB 7 bilhões, tenha sido alocado para a pesquisa militar, principalmente em eletrônica e TI. O X Plano Quinquenal também determinou que o Programa 863 e outros focassem em pesquisa aplicada em um esforço para “industrializar” (comercializar) descobertas. Mais recentemente, volumes crescentes de recursos têm sido direcionados a empresas estatais e privadas, que recebem em torno de 50% do orçamento do Programa 863.

O crescimento do Programa 863 nos anos 1990 “ajudou na introdução, no desenvolvimento e na difusão de produtos e processos de alta tecnologia em setores econômicos importantes” (Cheung, 2009, p. 80, tradução nossa), sobretudo TI, eletrônica óptica, telecomunicações e computação. Tsay (2013, p. 3, tradução

8. Liff e Erickson (2013) calculam uma taxa média anual de -3,2% para os gastos militares chineses no período 1980-1989.

nossa) observou que, das diversas fontes de financiamento para a computação, o Programa 863 “é provavelmente o mais significativo”, oferecendo “grande parte dos recursos para os principais projetos de supercomputação na China”.

De acordo com estudos chineses, até 2002, o Programa 863 foi responsável por mais de cem novas descobertas em áreas como tecnologia espacial, computação e TI (Cheung, 2009, p. 192). Liu e Liu (2012, p. 146) perceberam um aumento dramático em invenções patenteadas e em outros indicadores para projetos recebendo fundos do Programa 863. Liu e Cheng (2011, p. 19, tradução nossa) reconheceram o amplo impacto do Programa 863: “a maioria dos programas regionais de alta tecnologia na China deve pelo menos parte do seu sucesso a este programa”.

Embora a pesquisa ligada à área militar não seja a única razão para estes avanços, o aumento da importância dos programas de alta tecnologia coincidiu com uma melhora substancial em indicadores gerais de progresso técnico, como patentes e produção científica. Entre 1998 e 2011, a taxa média anual de crescimento de novas patentes chineses registradas no Escritório de Patentes e Marcas do governo americano foi de mais de 35%, muito acima das taxas alcançadas por firmas japonesas, sul-coreanas e taiwanesas no período. A participação da China nas publicações científicas mundiais cresceu de 2%, em 1995, para 6,5%, em 2004. Em categorias específicas, a China já se tornou líder mundial, respondendo por quase 21% das publicações mundiais na área de ciências dos materiais entre 2004 e 2008. Entre 1999 e 2003, a participação chinesa nesta categoria alcançou 12,2%. Este progresso foi impressionante, levando-se em conta que os gastos em P&D na China, como porcentagem do PIB (1,7%), ainda eram bem inferiores aos patamares americano, japonês e europeu (Liu e Liu, 2012, p. 141; National Science Board, 2012, capítulo 4).

Como apontado na introdução, o sistema de inovação chinês parece estar desenvolvendo características semelhantes ao modelo americano. Mas também existem diferenças cruciais. A mais importante destas é que a China não se encontra na fronteira tecnológica mundial na maioria das áreas de pesquisa, de modo que a sua modernização militar, diferentemente dos Estados Unidos, depende de sua capacidade de adaptar tecnologias desenvolvidas nos países mais avançados e utilizadas por empresas comerciais. Esta disparidade força a China a focar mais em tecnologias de uso dual e a utilizar a integração civil-militar para fortalecer as suas capacidades militares.

O Plano de Médio e Longo Prazo de Desenvolvimento da Tecnologia e Ciência Nacional para 2006-2020 (PML 2006-2020) sugere que a pesquisa militar assuma um papel central no esforço para promover a inovação endógena (*indigenous innovation*). Um “princípio fundamental do PML 2006-2020 é a centralidade da segurança nacional no desenvolvimento de capacidades [científicas e tecnológicas]

independentes e de ponta” (Cheung, 2009, p. 241, tradução nossa). Ao mesmo tempo, o PML 2006-2020 “busca desfazer a distinção clássica entre as tecnologias civis e militares, e observa que o desenvolvimento tecnológico deve beneficiar as áreas civil e militar de forma simultânea” (*idem, ibidem*, tradução nossa).

O Programa 863 e outros financiam pesquisa em firmas, institutos de pesquisa e universidades voltadas para aplicações militares de tecnologias civis já existentes. Discutindo a política de Yujun Yumin (“localizando potencial militar em capacidades civis”), Mulvenon e Tyroler-Cooper (2009, p. 38, tradução nossa) apontam que “líderes na indústria de defesa buscam aproveitar avanços na área comercial para a base industrial militar”.

Muitos analistas de defesa concordam que as políticas de uso dual levaram a um aumento das capacidades militares chinesas (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009; Cheung, 2011a; 2011b; Liu e Cheng, 2011). Estudo do Congresso americano argumentava, em meados dos anos 1990, que “relatos indicam que os caças chineses possuem uma superfície mais lisa que anteriormente”, indicando “a existência de um fluxo de pessoas e *expertise* das linhas de produção civis às militares, pelo menos em contextos em que a área civil tem se tornado mais avançada que a militar” (United States, 1995, p. 15, tradução nossa).

Mais recentemente, Mulvenon e Tyroler-Cooper (2009, p. 4-5, tradução nossa) observaram que “benefícios do tipo ‘*spin-on*’ provenientes da área comercial” e “integração nas cadeias globais de pesquisa e produção (...) facilitaram melhorias dramáticas na produção industrial bélica chinesa e na modernização do ELP desde os anos 1990”. “Capacidades militares chinesas são reforçadas por *spillovers* provenientes da base tecnológica civil”, e “reformas na gestão das indústrias de defesa e do sistema de pesquisa – assim como iniciativas para juntar a pesquisa civil e militar – têm facilitado a absorção de tecnologia de uso dual pelo ELP” (*idem, ibidem*, tradução nossa).

Cheung (2011a, p. 296, tradução nossa) aponta que:

o desenvolvimento tecnológico da economia de defesa na China desde o início de reformas setoriais nos anos 1990 tem sido impressionante (...), as indústrias espacial e de aviação são líderes na transformação da indústria bélica chinesa, especialmente por meio da integração civil-militar, do acesso e de vínculos com redes globais de produção e inovação (...) e da capacidade para se adaptar à concorrência de mercado.

Analistas demonstram ceticismo, no entanto, em relação ao impacto na capacidade inovadora de longo prazo das políticas chinesas de alta tecnologia. Um problema diz respeito à corrupção e à fraude dentro da burocracia militar: escândalos recentes indicam que o aumento dos recursos destinados a aquisições de armas e os prêmios para avanços científicos ampliam os incentivos para inflar custos e fabricar “novas descobertas”. Como Cheung (2011b, p. 348) argumenta,

a liderança da RPC terá de monitorar mais ativamente estes desvios para amenizar o seu impacto sobre os esforços de modernização no futuro.

Cheung (2011b) também aponta para outros desafios quando afirma, por exemplo, que o processo de integração civil-militar na China sofre de uma cultura do sigilo e precisa se tornar mais transparente, flexível e voltado ao mercado. Ademais, “a integração civil-militar na China continua em uma fase incipiente. Estima-se que menos de 1% das empresas civis de alta tecnologia do país participa em atividades ligadas à defesa” (Cheung, 2011b, p. 344-336, tradução nossa). O autor também levanta dúvidas em relação à qualidade dos cientistas da indústria bélica: “em todo o sistema de laboratórios militares de ciência e tecnologia na China em 2009, apenas um cientista era membro da Academia Chinesa de Ciências” (*idem, ibidem*, tradução nossa).

Embora legítimas, estas preocupações merecem algumas observações qualificadoras. Ainda que possa ser verdade que poucas empresas civis participam da indústria bélica, também é fato que as maiores e mais dinâmicas empresas de alta tecnologia na China são fornecedoras privilegiadas do ELP e se beneficiam de recursos do Programa 863. Não por acaso, os vínculos entre o ELP e as firmas civis são amplamente reconhecidos como fatores cruciais na ascensão das firmas chinesas de equipamentos de telecomunicação como líderes mundiais (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009; Cheung, 2009).

Com efeito, o Relatório de Defesa Nacional de 2002 da China, publicado pelo Escritório de Informação do Conselho de Estado, apresenta uma realidade muito diferente da descrita por Cheung (2011b) em relação à capacidade científica do pessoal ligado à indústria bélica:

no presente momento, nas indústrias de tecnologia e ciência militar na China, são ativos 141 membros da Academia Chinesa de Ciências e da Academia Chinesa de Engenharia, dos quais 52 são membros da Academia Chinesa de Ciências, 95 são membros da Academia Chinesa de Engenharia e 6 são membros de ambas as academias (China, 2004, tradução nossa).

É possível que esses números estejam inflados; contudo, avanços recentes na tecnologia militar e de uso dual, discutidos em detalhe a seguir, sugerem que o Relatório de Defesa oferece uma descrição mais adequada da realidade nas indústrias armamentistas chinesas.

Embora o processo de integração civil-militar na China não tenha acabado, o país claramente abandonou o modelo soviético e gerou mais interação entre as empresas civis e militares. O próprio Cheung (2011b, p. 351-352, tradução nossa), ainda cético, em relação à integração civil-militar na China, observou que “o progresso mais impressionante tem sido a abertura da economia de defesa aos mercados de capitais, na promoção de integração civil-militar (...) e na reforma

dos grandes conglomerados de defesa”. Em um trabalho mais antigo, o autor havia notado, no tocante à eletrônica e à TI, que “se o progresso desde os anos 1990 alcançado na superação de barreiras entre as esferas civil e militar puder ser mantido, as perspectivas de longo prazo para a criação de bases integradas de uso dual parecem ser bastante alentadoras” (Cheung, 2009, p. 214-215, tradução nossa).

O progresso chinês em relação à integração civil-militar é resultado sobretudo do planejamento estatal. De acordo com o estudo do Congresso dos Estados Unidos, o planejamento público é uma vantagem que a China possui no tocante à integração, comparada ao caso americano. A presença poderosa do Estado em diversos setores da economia fornece às empresas bélicas uma “parcela cativa de consumidores” em setores comerciais, “assim como apoio político e financeiro (...) para facilitar o processo de integração” (United States, 1995, p. 37, tradução nossa).

Esta discussão merece um breve comentário sobre o papel da integração civil-militar no progresso técnico. Como observado na segunda seção, algum grau de integração civil-militar é necessário para que a difusão entre os setores militar e civil ocorra; a difusão de novas técnicas dificilmente pode acontecer em um ambiente em que as empresas mais sofisticadas e tecnologicamente mais avançadas de um país são isoladas do restante da economia. Esta integração assume um papel ainda maior em países como a China, interessados em tecnologias de uso dual e na aplicação militar de tecnologias comerciais. Porém, representa um equívoco supor que a integração civil-militar baseada em reformas pró-mercado constitui o fator mais importante na criação de um complexo industrial-militar gerador de avanço tecnológico. Embora mais integrado e eficiente que a versão soviética, o complexo industrial-militar americano não era um modelo exclusivamente voltado ao mercado privado (*market-oriented*) e não tinha um grau elevado de integração civil-militar. O estudo do Congresso americano observou que as necessidades altamente especializadas do Pentágono o forçaram a desenvolver “práticas que tendem a promover a segregação entre os setores civil e militar, impedindo a base industrial americana de alcançar o grau de integração civil-militar existente em outros países” (United States, 1995, p. 38, tradução nossa). O complexo industrial-militar japonês, por exemplo, era muito mais integrado com setores civis e mais focado em tecnologias com aplicações comerciais (Chinworth, 1992; United States, 1995).

No entanto, foi o sistema industrial-militar americano, e não o japonês, que gerou as principais tecnologias de uso geral do século XX. As razões para este fenômeno são complexas. Estão ligadas ao tamanho do orçamento militar americano, ao fenômeno da *convergência tecnológica*⁹ e, sobretudo, ao potencial de padrões e objetivos militares, que levam a um grande esforço de cientistas e empresas para

9. Termo utilizado por Rosenberg (1963) para se referir a semelhanças entre processos manufatureiros – militar ou civil – que permitem a transferência de novas máquinas e técnicas de um setor industrial para outros.

resolver problemas que raramente aparecem nos ambientes tecnológicos mais amenos dos mercados civis.

Não obstante a impossibilidade de uma discussão mais extensa, já se podem apontar algumas das implicações para a China decorrentes de suas estratégias de modernização militar. A despeito de o país ter abandonado o modelo soviético, os grandes orçamentos militares chineses e seus ambiciosos objetivos militares inevitavelmente criam barreiras à integração civil-militar em determinadas áreas de alta tecnologia. Isto não significa, entretanto, que o progresso técnico na China será necessariamente mais vagaroso que em países com abordagens mais “pró-mercado” ou com sistemas industrial-militares mais perfeitamente integrados. Se a história tecnológica americana oferece alguma lição, é que as políticas chinesas de incentivo à inovação, junto ao objetivo deste país de efetuar um emparelhamento tecnológico (*catch-up*) militar, podem fazer com que o progresso seja inclusive mais rápido.

Na próxima seção, discutem-se evidências de progresso em microeletrônica, computadores, equipamentos de telecomunicação, impressão 3D, aviação e setor espacial. Embora a China esteja atrasada em relação aos Estados Unidos e a outros países industrializados em todas estas áreas, a defasagem está diminuindo, e o complexo industrial-militar-científico chinês passa por um processo acelerado de sofisticação.

5 PROGRESSO TÉCNICO EM ARMAS E SETORES DE USO DUAL

5.1 Eletrônica, computação e tecnologia da informação e comunicação (TIC)

A estratégia de uso dual tem sido especialmente útil nas áreas de eletrônica e comunicações, nas quais as sanções ocidentais à venda de itens cuja tecnologia possa ser apropriada pelos militares chineses concedem a firmas privadas do país uma vantagem sobre empresas estatais, “sobretudo no tocante ao acesso à tecnologia estrangeira por meio de empreendimentos conjuntos (*joint-ventures*) e investimentos no exterior” (Cheung, 2009, p. 222, tradução nossa). Em função disso, “os produtos [de empresas privadas], especialmente relacionados à TIC, têm sido mais avançados e inovadores que produtos semelhantes provenientes das empresas estatais do setor bélico” (*idem, ibidem*, tradução nossa). O grande desafio na microeletrônica é a capacidade de produzir circuitos integrados, que depende, por sua vez, da capacidade de desenvolver ferramentas de litografia (Cliff, 2001). A China ainda está atrás dos Estados Unidos, do Japão e da Coreia do Sul nestas tecnologias, dependendo de bens de capital importados para produzir circuitos integrados. No entanto, as suas capacidades têm evoluído rapidamente e estão

em uma forte trajetória de emparelhamento tecnológico, na esteira de políticas públicas voltadas a este setor.¹⁰

Fundadas somente no final dos anos 1980 e no início dos 1990, as firmas privadas de eletrônica na China com vínculos com o ELP já são hoje líderes mundiais nos seus mercados. O exemplo mais dramático é a Huawei, a maior fabricante mundial de equipamentos de telecomunicações. Até meados dos anos 2000, firmas privadas não eram autorizadas a fornecer produtos às Forças Armadas, mas exceções foram feitas para a Huawei e a ZTE. A Huawei se tornou importante fornecedora de equipamentos de telecomunicações ao ELP nos anos 1990 (Cheung, 2009, p. 185). Ren Zhengfei, ex-oficial do Exército e antigo diretor da Academia de Engenharia da Informática do ELP, fundou a empresa com colegas do Exército em 1987. Cheung (2009, p. 222, tradução nossa) observa: “Huawei, Datang, ZTE e [Great Dragon Telecom] têm se tornado importantes fornecedores de equipamentos ao ELP e também participam de projetos tecnológicos junto a empresas do setor bélico”. Fontes da Huawei afirmam que as vendas militares representam apenas 1% das vendas totais da empresa; contudo, alguns analistas creem que a porcentagem verdadeira está em torno de 5% a 6% (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009, p. 48).

Mulvenon e Tyroler-Cooper (2009, p. 24, tradução nossa) observam que:

um punhado de empresas privadas de alta tecnologia que nasceram de institutos estatais de pesquisa desempenham papel importante no desenvolvimento da tecnologia de uso dual para a indústria bélica. Elas oferecem tecnologias comerciais para uso militar e são os atores-chave na integração do setor bélico à cadeia global de produção e P&D.

A ascensão da Huawei e de outras firmas de alta tecnologia, de acordo com estes autores, é resultado da mudança de paradigma dentro das Forças Armadas chinesas em busca de uma “revolução C4I” (comando, controle, comunicações, computadores e inteligência). Esta revolução, ainda nas suas fases iniciais, é liderada por um *triângulo digital* composto pelas empresas privadas e estatais de TI, institutos de pesquisa e laboratórios baseados em universidades e, por último, o próprio ELP. “Os vínculos entre esses vértices são de longa data, visto que a TIC foi introduzida na China pelas instituições militares, e as relações comerciais [das empresas privadas] com institutos estatais e militares de pesquisa continuam sendo importantes” (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009, p. 36, tradução nossa).

Um ator-chave na área de tecnologia eletrônica de uso dual é a Universidade Nacional de Tecnologia de Defesa (UNTD). A UNTD foi fundada nos anos 1950 como a Academia Militar de Engenharia de Harbin. A universidade é atualmente administrada de forma conjunta pelo Ministério de Defesa Nacional

10. Ver o capítulo 3, de Esther Majerowicz Gouveia – *Relações econômicas entre China e Malásia: comércio, cadeias globais de produção e a indústria de semicondutores* –, neste volume.

e pelo Ministério da Educação. Como a UNTD, outras universidades administradas pelo ELP têm colaborado de forma mais intensa em anos recentes com a comunidade científica e tecnológica civil. “As universidades de ciência e tecnologia administradas pelo ELP”, Cheung (2009, p. 209, tradução nossa) observa, “também cultivam ativamente relações com firmas privadas e universidades civis para desenvolver tecnologias de defesa e de uso dual”. Os institutos de eletrônica e de segurança da informática da Universidade de Engenharia da Informática do ELP estiveram envolvidos em alguns dos projetos mais importantes de integração civil-militar na China no final dos anos 2000, incluindo o desenvolvimento do primeiro sistema avançado de redes inteligentes e o primeiro programa de controle de armazenamento de alto desempenho para uso em áreas rurais.

No início dos anos 1990, a Universidade de Engenharia da Informática do ELP colaborou com a Great Dragon Telecom para desenvolver o HJD-04, o primeiro painel de comando digital produzido na China, que logo se tornou um grande sucesso comercial. A Great Dragon Telecom foi fundada por cientistas do Instituto de Engenharia da Informática do ELP e da estatal China Posts and Telecommunications Industrial Corp. (CPTIC), com o propósito de construir um sistema digital de comutação telefônica. Demonstrando os fortes laços entre esta empresa e as Forças Armadas, o seu presidente era também diretor do Instituto de Engenharia da Informática do ELP na cidade de Louyang, na região central da China.

Inovações mais recentes em eletrônica de uso dual e computação refletem a crescente interação na China entre firmas, universidades e institutos de pesquisa de alta tecnologia. Em julho de 2013, a UNTD e a Inspur – uma empresa de TI de economia mista – lançaram o Tianhe-2, que ultrapassou o Cray XK7 Titan dos Estados Unidos como o supercomputador mais veloz do mundo. O Tianhe-1A, uma versão anterior desenvolvida pela UNTD, já havia sido o mais rápido do mundo por um breve período em 2010. Supercomputadores representam uma área crucial de tecnologia de uso dual com aplicações em diversas áreas científicas, como ciência dos materiais, astrofísica, ciências climáticas, biologia e medicina. Também existem muitas aplicações militares para os supercomputadores, por exemplo, no desenho de caças e aeronaves espaciais. Embora reconhecendo a dependência chinesa do uso de microprocessadores americanos para a construção de seus supercomputadores, o Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), da Universidade da Califórnia em San Diego, observa que o Tianhe-2 “representa uma façanha significativa para os

chineses na corrida para desenvolver capacidades de computação de classe *exascale*¹¹ (Tsay, 2013, p. 1, tradução nossa). O Tianhe-2 inclui ainda outras características importantes, que revelam o progresso tecnológico já alcançado pela China, como um interconector fabricado nacionalmente.¹²

Como ocorre na maioria dos países, a computação de alto desempenho na China tem origens militares: “a UNTD tem sido responsável por muitas das inovações chinesas em computação de alto desempenho”, o relatório do IGCC aponta. “O papel da UNTD como principal fabricante do [Tianhe-2]”, ademais, “sugere que uma de suas principais aplicações será na segurança nacional” (Tsay, 2013, p. 2, tradução nossa).

Para reduzir a dependência de tecnologia americana, o Instituto de Tecnologia da Computação da Academia Chinesa de Ciências e outros institutos de computação na China iniciaram pesquisa na área de unidades de processamento em 2001. O supercomputador Sunway BlueLight MPP, lançado em 2011, continha microprocessadores Shenwei produzidos na China, o que surpreendeu especialistas nos Estados Unidos (Metz, 2011).

No início de 2012, a Dawning Information Industry, uma sociedade de economia mista, lançou o Nebulae, o quarto mais veloz supercomputador do mundo. Este computador, que usa *chips* de processamento fabricados pelas americanas Intel e Nvidia, foi o resultado de um esforço conjunto envolvendo a Dawning e o Centro de Pesquisa da Computação de Alto Desempenho, uma unidade do Instituto de Tecnologia da Computação da Academia Chinesa de Ciências.

5.2 Manufatura auxiliada por computador (MAC): impressão 3D

O progresso chinês com a tecnologia eletrônica abriu caminho para avanços recentes em tecnologias de MAC, sobretudo na área de prototipagem rápida (também conhecida como *impressão 3D*). Nesta área, o ELP também exerce papel crucial no suporte aos laboratórios e às empresas: “na China, como nos Estados Unidos, o setor militar desempenha papel-chave no desenvolvimento e nas aplicações de

11. A Intel lançou em 2010 uma competição entre os países que utilizam seus microprocessadores para a construção do primeiro supercomputador *exascale*. Este equipamento conseguiria fazer um quintilhão (um milhão de trilhões) de cálculos por segundo, sendo mil vezes mais rápido que os supercomputadores mais velozes existentes hoje. Para alcançar este objetivo, a Intel aposta na nova tecnologia de Arquitetura de Muitos Núcleos Integrados (Many Integrated Core Architecture – MIC). Os primeiros computadores projetados com a tecnologia MIC – os chamados Corner Knights – estão sendo construídos com processadores de 22 nanômetros, que utilizam transistores 3D Tri-Gate e mais de cinquenta núcleos por *chip*. O desenvolvimento de supercomputadores *exascale* poderia contribuir decisivamente na superação de alguns dos desafios mais importantes para diversas áreas científicas da atualidade, tais como a neurociência, a genética e a astronomia, além do estudo dos fenômenos climáticos e de diversas aplicações da engenharia. Segundo o diretor da Intel, Martin Curley, estes supercomputadores poderiam inclusive fazer uma espécie de *engenharia reversa* do cérebro humano, reproduzindo a mesma velocidade de raciocínio da mente de uma pessoa. Em outras palavras, eles replicariam a inteligência humana (Shah, 2011).

12. Interconectores permitem que dados sejam transmitidos pelas diversas partes de um supercomputador, sendo um dos principais componentes que asseguram seu desempenho muito superior ao de outros computadores.

prototipagem rápida” (Anderson, 2013, parte 2, p. 1, tradução nossa). A tecnologia de prototipagem rápida é crescentemente reconhecida como uma nova e importante tecnologia de uso geral, capaz de ser utilizada para fabricar produtos tão diversos quanto componentes complexos de uma aeronave, equipamentos hospitalares, roupas e utensílios domésticos, entre outros.

A China iniciou suas pesquisas na área de prototipagem rápida em 1995, após analisar informação, até então mantida em sigilo, sobre pesquisas científicas semelhantes patrocinadas pelo Pentágono. O país já se tornou o quarto produtor mundial de sistemas industriais de prototipagem rápida, detendo quase 9% do mercado mundial, atrás dos Estados Unidos, do Japão e da Alemanha. Um estudo recente aponta que “o país do momento é a China”, pois busca se estabelecer como “líder mundial na área de prototipagem rápida dentro de três anos” (Grace, 2013, tradução nossa).

O sucesso dos pesquisadores chineses na área de prototipagem rápida pode constituir um salto tecnológico para o país (Anderson, 2013, parte 2, p. 3). No início de 2013, uma equipe de Pequim, financiada em parte pelo ELP, ganhou reconhecimento oficial por desenvolver técnicas de prototipagem rápida que serão utilizadas na fabricação de componentes do C919, uma aeronave comercial de grande porte desenvolvida pela Aviation Industries of China (Avic) para concorrer com os modelos produzidos pela Boeing e pela Airbus. O foco em prototipagem rápida “vai reforçar o apoio que esta tecnologia tem recebido durante mais de uma década pelos programas [de apoio financeiro] 973 e 863, pela Fundação Nacional das Ciências Naturais e pelo ELP” (Anderson, 2013, parte 1, p. 3, tradução nossa).

5.3 O programa espacial

O aumento recente de recursos destinados à pesquisa de alta tecnologia revitalizou o programa espacial da China, que havia sofrido cortes orçamentários substanciais nos anos 1980.

Desde 2000, o programa espacial chinês deu um salto no caminho de se tornar tecnologicamente avançado. A China se tornou o terceiro país a enviar seres humanos ao espaço, iniciou um programa de exploração lunar, introduziu uma nova série de satélites de sensores remotos, e está começando a estabelecer um sistema de navegação global por satélite. Em função desses esforços, a China constitui agora uma potência nas áreas mais arriscadas de alta tecnologia (Pollpeter, 2011, p. 406-407, tradução nossa).

Essa evolução do setor espacial também tem implicações importantes para as indústrias civis. Primeiro, existe uma grande *congruência tecnológica* entre as necessidades militares e comerciais para sistemas de previsão climática e oceânica, sistemas de comunicação e reconhecimento estratégico, e de vigilância. Todas estas tecnologias dependem crucialmente da pesquisa espacial. O exemplo mais

elementar é a capacidade do país de produzir e lançar satélites, que podem elevar dramaticamente o desempenho das aplicações mencionadas.

Segundo, dadas as amplas e intensas demandas tecnológicas exigidas por programas espaciais, estes tendem a aumentar a quantidade de técnicos, cientistas e engenheiros especializados em diversas áreas. As missões Apollo, por exemplo, mobilizaram mais de 400 mil pessoas, algumas das quais exerceram papel importante no surgimento posterior do Vale do Silício (Medeiros, 2003).

O ressurgimento dos investimentos espaciais “permite à indústria espacial [chinesa] treinar e oferecer experiência operacional a uma nova geração de especialistas que, caso contrário, estariam desempregados ou trabalhando em outros ramos” (Cheung, 2009, p. 255, tradução nossa). A China Aerospace Science and Technology Corporation, a estatal de defesa responsável pelo programa espacial do país, recrutou mais de 10 mil cientistas e engenheiros para trabalhar no programa espacial tripulado Shenzhou.

O programa Shenzhou começou no início dos anos 1990 com apoio russo. Após alguns fracassos na década de 1990, o primeiro astronauta chinês foi colocado em órbita em 2003. Cliff (2001) observou que a potência dos lançadores chineses mais avançados já era comparável ao Proton russo e ao Ariane 4 da União Europeia. A primeira caminhada espacial da China ocorreu em 2008, com o lançamento da cápsula tripulada Shenzhou-7. Em junho de 2012, a China lançou a missão tripulada Shenzhou-9, e a missão tripulada Shenzhou-10 foi concluída em junho de 2013 (China’s space..., 2013). As missões Shenzhou são passos importantes no plano chinês para construir uma estação espacial tripulada permanente, semelhante à Estação Espacial Internacional, uma parceria entre as agências espaciais dos Estados Unidos, da Rússia, do Canadá, do Japão e da Europa.

A tecnologia chinesa de satélites também se desenvolveu rapidamente desde o fim dos anos 1990, permitindo à China Aerospace Science and Technology Corporation penetrar nos mercados comerciais de lançamento destes equipamentos. “Apesar de fracassos em órbita decepcionantes e da continuação do embargo americano, a China está paulatinamente se tornando um ator importante no mercado internacional de satélites de telecomunicação” (Taverna, 2009, p. 148, tradução nossa). A China lançou quinze satélites ao espaço em 2010, doze para fins militares e três para fins civis. Este número foi mais que o dobro do número de lançamentos chineses realizados entre 2006 e 2009 e igualou o número de lançamentos espaciais nos Estados Unidos no mesmo ano.

Em dezembro de 2011, a China se tornou o terceiro país a desenvolver um sistema operacional de navegação por satélite, juntamente com os Estados Unidos e a Rússia. A exemplo do Sistema Galileo da Europa – que ainda não entrou em operação e do qual a China era associada antes de ser desconvidada pelos europeus

por razões de segurança (Selding, 2010) –, o objetivo do Sistema Beidou é reduzir a dependência da China do sistema de posicionamento global (*global positioning system* – GPS), operado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos. A China espera que o Sistema Beidou 2, composto por 35 satélites e com capacidade para monitorar toda a extensão da Terra, se torne operacional até 2020.

A robótica espacial constitui outra área em que a China parece estar diminuindo o atraso. Somente os Estados Unidos, o Japão, o Canadá, a Suíça, a União Europeia e, agora, também a China possuem a tecnologia de braço robótico, usado para abastecimento, reparo e desativação de satélites no espaço. Em julho de 2013, o Pentágono monitorou de perto o lançamento de um satélite chinês equipado com braço robótico. O Instituto de Tecnologia de Harbin e a Universidade de Aeronáutica e Astronáutica de Pequim são os principais centros universitários de pesquisa em robótica espacial. O Instituto de Tecnologia de Harbin, uma das nove universidades chinesas de elite, possui fortes vínculos com a indústria espacial e militar, e opera um laboratório de robótica junto com o Centro Aeroespacial da Alemanha (Pollpeter, 2013).

Embora a tecnologia espacial chinesa continue atrasada em relação à americana, Cheung (2009, p. 257, tradução nossa) sugere que “dentro das próximas décadas [a China] pode reduzir significativamente o hiato tecnológico com a Europa e a Rússia e se tornar um verdadeiro concorrente internacional de ponta”.

5.4 Aeronáutica

A indústria de aviação é um dos setores de uso dual mais dinâmicos da China. A Avic, o conglomerado estatal do setor, possui dezenas de subsidiárias vendendo aviões e componentes, e investindo em projetos de pesquisa e construção em escala global. Sua subsidiária Xian Aerospace mantém parcerias com alguns dos maiores produtores de motores de aviação e máquinas-ferramentas do mundo, tais como Pratt and Whitney, Rolls Royce e Balcke Durr. A Xian Aero Engine é a maior produtora de motores de aviação da China, tendo formado parcerias nos anos 1990 com fabricantes de ponta, como a General Electric (GE). A Xian Aircraft International fornece partes estruturais e componentes de aviação para firmas na Europa, na América do Norte e na Ásia.

Políticas de uso dual foram empregadas de forma bem-sucedida no desenvolvimento do caça FC-1 da Chengdu Aircraft. Esta empresa, também uma subsidiária da Avic, trabalhou em diversos projetos nos anos 1980 e 1990 com a McDonnell Douglas, a Boeing e a Airbus para construir partes para os aviões comerciais destas companhias ocidentais. O FC-1 se beneficiou de fundos do Programa 863 alocados para pesquisa sobre técnicas de manufatura e desenho auxiliados por computador. Este esforço tecnológico resultou na redução do período

de pesquisa e desenho do FC-1 em 50% (Cheung, 2009, p. 200). Cheung (*idem, ibidem*, tradução nossa) observa: “o desenvolvimento do FC-1 [pela Chengdu] é um exemplo sem precedentes de inovação de desenho e gerenciamento que resultou do crescente impacto de práticas comerciais no setor industrial de defesa”.

5.5 Capacidades militares

Consideradas ineficientes nos anos 1990, as empresas estatais chinesas do setor militar passaram por uma mudança de paradigma (Chang e Dotson, 2012) nos anos 2000, rapidamente substituindo importações e obtendo aumentos significativos nas suas exportações. Em 2003, o diretor do Departamento-Geral de Armamentos afirmou: “houve uma melhora substancial na pesquisa científica para a defesa nacional e na construção de armas e equipamentos. Os últimos cinco anos têm sido o melhor período de desenvolvimento na história do país” (Mulvenon e Tyroler-Cooper, 2009, p. 32, tradução nossa).

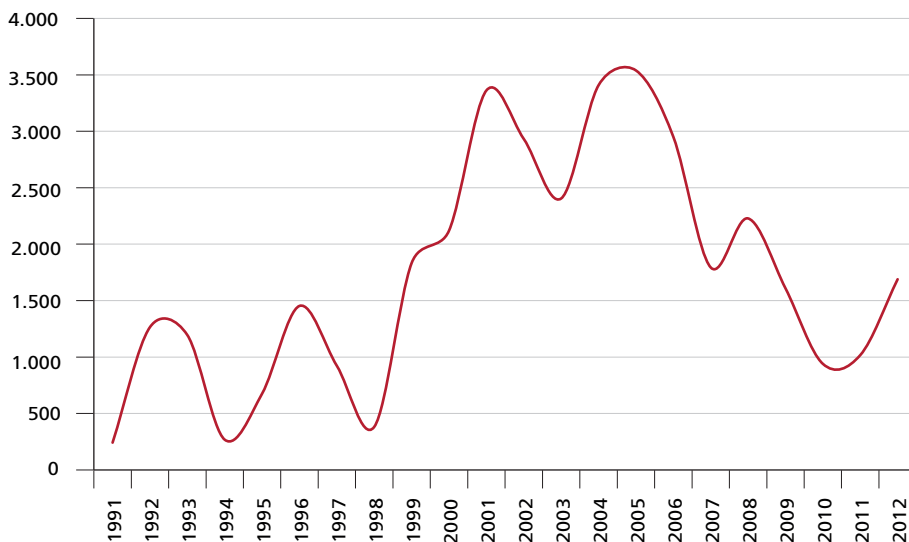
Apesar do enorme aumento no orçamento militar, o volume de importações de armamentos caiu abruptamente após 2004 (gráfico 3), sugerindo uma queda significativa na razão entre importações de armas e gastos militares. A China foi a maior importadora mundial de armas durante a maior parte dos anos 2000, mas foi ultrapassada pela Índia em 2010 e caiu para quarto lugar em 2011, atrás da Índia, da Coreia do Sul e do Paquistão. A China recebeu 5% do volume total de transferências internacionais de armas no período de 2007 a 2011, o equivalente à metade da participação da Índia nestas aquisições; isto a despeito de a China ter um orçamento militar quase três vezes maior que o indiano. Um analista de defesa do Sipri apontou: “em alguns setores, como aviões de combate, com a exceção de algumas partes, como motores, a China hoje é capaz de montar esses sistemas basicamente a partir de sua base industrial doméstica” (Ten Kate, 2013).

Por seu turno, as exportações de armamentos chineses aumentaram 162% entre os períodos 2003-2007 e 2008-2012, elevando a participação da China no volume de exportações mundiais de armas de 2% para 5% e transformando o país no quinto maior exportador mundial de armas. Em 2006, ocupava o décimo lugar nessa categoria. “A queda no volume de importações chinesas”, um relatório do Sipri aponta, “coincide com melhorias na indústria armamentista desse país e com aumentos nas suas exportações de armas” (Deen, 2012, tradução nossa). É interessante notar ainda que o aumento recente nas exportações chinesas não coincide com grandes expansões nos gastos mundiais com aquisições ou nos gastos militares totais dos principais compradores de armas chinesas, como o Paquistão.

Em novembro de 2013, a China se tornou o quarto país, após os Estados Unidos, a França e a Inglaterra, a produzir um veículo de combate aéreo não tripulado do tipo *stealth* (difícil de detectar por radar). O avião, chamado Lijian

(em português, Espada), foi projetado pelo Instituto Shenyang de Pesquisa e Desenho de Aeronaves da Avic e montado pela Indústria de Aviação Hongdu, outra subsidiária da Avic.

GRÁFICO 3

Volume de importações chinesas de armamentos (1991-2012)(Em *trend indicator values* – TIVs)¹

Fonte: Sipri – Military Expenditure Database e Arms Transfers Databases. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database> e <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>>.

Nota: ¹ Unidade criada pela Sipri baseada no custo de produção de sistemas de armamentos e não nos preços de venda. Para mais informações, ver Sipri Arms Transfers Database – sources and methods. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/yy_armstransfers/background>.

Chang e Dotson (2012) discutem diversos outros projetos militares de ponta do país, indicando que o ELP alcançará a sua meta de atingir “mecanização significativa” até 2020 e “modernização” até 2050. Entre eles, destacam-se o submarino classe Yuan, o sistema antissatélite SC-19 e o projeto Dongfeng de mísseis balísticos antinavio. Até o início dos anos 2000, a China adquiriu sistemas complexos de armamentos no exterior, principalmente da Rússia e de Israel. Em meados dos anos 2000, contudo, a “China começou a produzir armas e equipamentos de sua própria base industrial, apoiada em parte por conhecimento proveniente da indústria civil chinesa e da economia global como um todo” (Chang e Dotson, 2012, p. 6, tradução nossa).

Comentando o progresso alcançado entre 2002 e 2011 em relação aos sistemas de mísseis balísticos antinavios (*anti-ship ballistic missile* – ASBM), Chang e Dotson (2012) reconhecem os “esforços intensivos ao longo das últimas duas décadas para estimular capacidades nacionais para a pesquisa científica”. Em especial, o

“aumento nos gastos militares”, na última década, “é responsável em parte pela maior velocidade observada entre o desenvolvimento e a utilização de equipamentos militares e sistemas de apoio” (Chang e Dotson, 2012, p. 25, tradução nossa). Notando a importância da integração civil-militar na China, acrescentam ainda que além de “investimentos estatais em pesquisa científica, há bastante investimento privado e envolvimento de universidades civis na pesquisa e no desenvolvimento de novos equipamentos militares” (*idem, ibidem*, tradução nossa).

O esforço de pesquisa chinês na tecnologia ASBM acelerou após a Crise do Estreito de Taiwan de 1996. Temendo um conflito militar direto com os Estados Unidos, o então primeiro-ministro chinês, Jiang Zemin, aumentou gastos para o desenvolvimento de forças defensivas contra os porta-aviões americanos. Estes esforços foram institucionalizados em 2001 com a criação do Programa Sha Shou Jian (Assassin's Mace), formalmente intitulado Projeto de Segurança Estatal 998. O objetivo do projeto foi desenvolver capacidades de negação de acesso para contrapor a grande presença naval e aérea americana no Mar da China Meridional.

A tecnologia chinesa antissatélite (*anti-satellite weapon* – Asat) também está evoluindo rapidamente. Em 2007, a China destruiu um dos seus próprios satélites meteorológicos a uma distância de 850 km da Terra, levando ao maior caso de entulho espacial criado por humanos na história. Embora o teste em si não tenha surpreendido as autoridades americanas, que já haviam observado ensaios semelhantes em 2004, os Estados Unidos demonstraram alarde com as capacidades chinesas de C4IVR (isto é, comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento). Evidenciou-se que o esforço de pesquisa chinesa em tecnologias de uso dual, particularmente tecnologia aeroespacial, havia aumentado grandemente a capacidade do ELP de monitorar e identificar satélites inimigos (Chang e Dotson, 2012, p. 17).

As capacidades chinesas de Asat e ASBM dependem crucialmente de tecnologias espaciais. Apontando para o aumento no número de lançamentos de satélites chineses, um analista da Faculdade de Guerra Naval da Marinha americana afirmou que o progresso no país era “particularmente significativo”, pois, embora “anunciados oficialmente como satélites civis para fins, por exemplo, de monitoramento agrícola”, os equipamentos claramente possuíam objetivos militares (Covault, 2011, p. 35, tradução nossa). Os sistemas de satélites militares da China são projetados para apoiar o programa de ASBM intitulado Dongfeng, que obrigaria os porta-aviões americanos a operar a uma distância maior da costa chinesa.

Um estudo recente de autores russos (Barabanov, Kashin e Makienko, 2012) atestou que houve enorme progresso chinês na área aeroespacial. Um acordo de 1996 permitiu à China produzir caças russos Sukhoi SU-27, oferecendo à indústria local acesso à tecnologia de aviões de combate de quarta geração. O suposto atraso

chinês nesta categoria levou a uma surpresa em 2011, quando o ELP tornou público um voo-teste do J-20, um caça *stealth* de quinta geração. Antes do teste, o secretário de Defesa americano havia estimado que a China só desenvolveria tecnologia aérea de quinta geração em 2020. As autoridades americanas agora percebem que “a evolução tecnológica chinesa procede a uma taxa consideravelmente mais rápida que os padrões históricos da antiga URSS ou da própria RPC” (Chang e Dotson, 2012, p. 36, tradução nossa).

Tecnologias chinesas de construção naval, para emprego tanto militar quanto civil, também melhoraram significativamente no período recente. Os quatro ou cinco submarinos classe Yuan atualmente em serviço, produzidos pela China State Shipbuilding Corporation, possuem atributos semelhantes aos submarinos russos de classe Kilo. O primeiro submarino chinês foi o classe Ming, concluído em 1971 e baseado em modelos soviéticos. O classe Song foi o segundo modelo produzido na China, a partir dos anos 1990. A China State Shipbuilding Corporation introduziu o submarino classe Yuan em 2004. Mas as autoridades americanas somente perceberam em 2009 as características mais avançadas destes navios, tais como a propulsão independente de ar (PIA), que amplia substancialmente sua autonomia e equipara-os a alguns dos mais modernos submarinos convencionais do Ocidente (Chang e Dotson, 2012).¹³

6 CONCLUSÃO

A modernização militar foi uma prioridade das reformas chinesas empreendidas desde o final do século XX. De uma posição atrasada e dependente das importações, as capacidades bélicas chinesas avançaram consideravelmente desde o lançamento do Programa 863 em 1986. A pesquisa militar aumentou a quantidade de cientistas e engenheiros altamente qualificados no país, gerando transbordamentos tecnológicos para a área civil nas indústrias eletrônica, metalomecânica e aeroespacial, entre outras.

O sistema de inovação chinês se afastou do modelo soviético baseado em institutos de pesquisa isolados, assumindo uma arquitetura mais aberta e mais próxima ao modelo americano. Ao contrário do sistema americano de inovação após a Segunda Guerra Mundial, porém, a inovação na China não é liderada pela transferência para o setor civil de conhecimentos gerados no setor militar. Em que pese o transbordamento das tecnologias desenvolvidas pela pesquisa militar para o restante da economia do país, o setor de defesa também se beneficia grandemente do aprimoramento tecnológico civil, particularmente por meio da

13. A PIA aumenta a autonomia do submarino, na medida em que dispensa a necessidade de subida à superfície para obtenção de oxigênio atmosférico ou o acionamento dos motores a *diesel* para geração de energia, permitindo à embarcação permanecer submersa por algumas semanas ininterruptamente. Isto lhes confere uma vantagem significativa em relação aos submarinos convencionais, que não possuem esta tecnologia e, por isso, devem emergir em períodos de no máximo quatro dias para recarregar suas baterias. Além disso, esta tecnologia torna-os mais silenciosos, em razão do desligamento dos motores durante o período de operação da PIA.

incorporação de inovações replicadas do Ocidente. Assim, a pesquisa militar na China constitui um importante componente de uma ampla agenda tecnológica, na qual o emparelhamento tecnológico e a nacionalização de tecnologias já existentes são os objetivos principais das políticas de inovação do país.

O atual sistema de inovação chinês busca unir a pesquisa civil e militar, replicando – dentro dos limites impostos pelas características institucionais e pelos interesses estratégicos do país – a experiência de sucesso americana. A emergência de novas tecnologias de uso geral nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial ocorreu em etapas: como no caso da eletrônica moderna, inovações radicais originaram-se como descobertas militares que posteriormente influenciaram o setor privado, em geral, após longos períodos de maturação e com apoio financeiro maciço do setor público. Desenhado em larga medida para superar os efeitos do atraso e das sanções ocidentais, o sistema de uso dual da China tem o potencial para acelerar o processo de inovação do país, por meio da integração de instituições civis e militares na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias que viabilizem não apenas a modernização militar, mas também a conquista de novos mercados para seus produtos.

A presença do Estado em todas as etapas do processo de inovação na China ajuda a promover mais consistentemente a integração militar-civil. O Estado americano, embora eficiente na geração de inovações, frequentemente dependeu, para facilitar a difusão de novas tecnologias, de incentivos privados e políticas lassas em relação à apropriação privada de conhecimentos gerados por recursos públicos. Na China, em função do maior controle estatal sobre os setores de alta tecnologia, firmas privadas ou semiprivadas voltadas aos mercados comerciais, de um lado, e empresas e institutos estatais do setor bélico, de outro lado, podem ser induzidos a cooperar e coordenar os seus esforços tecnológicos de forma mais sistemática. Universidades e institutos de pesquisa administrados pelo Estado seguem agendas de pesquisa voltadas para tecnologias de uso dual, enquanto empresas estatais e privadas, como a Huawei e a ZTE (sobre as quais o Partido Comunista Chinês exerce influência), possuem linhas de produção civis e militares. Inovações, portanto, podem ser aplicadas aos setores civis e militares ao mesmo tempo. Ressalta-se que esta convergência de interesses em torno de tecnologias de uso dual resultou de políticas públicas explícitas que usam tanto o motivo-lucro quanto a pressão política para implementar as estratégias tecnológicas delineadas pelo governo central.

As guerras do Golfo convenceram as autoridades militares chinesas de que a redução do atraso tecnológico do país em áreas críticas, particularmente em microeletrônica e equipamentos de telecomunicações, é essencial para a defesa dos seus interesses no Leste Asiático. Fortalecer as capacidades de negação de acesso em torno desta região é uma meta da maior importância para o ELP, que reconhece que

este objetivo não pode ser alcançado por meio apenas da importação de sistemas de armas e da transferência de tecnologia. Portanto, desde os anos 1990, a China tem priorizado o desenvolvimento autônomo de tecnologias como objetivo de segurança nacional.

No momento, a China se encontra no meio desta trajetória de emparelhamento tecnológico. Em áreas importantes, o país continua dependente de tecnologia estrangeira, incluindo máquinas-ferramentas, sistemas de controle e manuseio, turbinas, equipamentos avançados de medicina e diagnóstico, e MACs (United States, 2011). Para alcançar uma maior autonomia tecnológica, o país visa desenvolver nos próximos anos:

componentes eletrônicos, *chips* universais de última geração e *softwares* de sistemas de operação, manufatura de circuitos integrados de grande escala, comunicações móveis sem fio de banda larga da próxima geração, máquinas-ferramentas controladas numericamente, aviões de grande porte, satélites de alta resolução, sistema de navegação espacial tripulada e exploração lunar (United States, 2011, p. 45, tradução nossa).

As autoridades chinesas consideram a produção desses sistemas tecnológicos uma meta essencial, em torno da qual mobilizam recursos e capacidades para acelerar o progresso técnico e a modernização militar. A exemplo de outras grandes potências, a China parece estar trilhando um caminho tecnológico em que a busca por sistemas de defesa constitui um motor para os esforços científicos nacionais e o desenvolvimento de tecnologias modernas.

REFERÊNCIAS

AIZENMAN, J.; GLICK, R. **Military expenditure, threats, and growth**. Cambridge, United States: NBER, Apr. 2003. (NBER Working Paper, n. 9618). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9618>>.

ANDERSON, E. Additive manufacturing in China: threats, opportunities, and developments. **SITC Bulletin Analysis**, 2013. (Partes 1 e 2).

BARABANOV, M.; KASHIN, V.; MAKIENKO, K. **Shooting star**: China's military machine in the 21st century. Minneapolis: East View Press, 2012.

BERLINER, J. **The innovation decision in Soviet industry**. Cambridge, United States: MIT Press, 1976.

BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a 'hidden' developmentalist state in the United States. **Politics and Society**, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008.

CAMPBELL, R. Management spillovers from Soviet space and military programs. **Soviet Studies**, v. 23, n. 4, p. 586-607, 1972.

CHANG, A.; DOTSON, J. **Indigenous weapons development in China's military modernization**. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2012.

CHEUNG, T. M. **Fortifying China**: the struggle to build a modern defense economy. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

_____. China's emergence as a defense technological power: introduction. **Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 3, p. 295-297, 2011a.

_____. The Chinese defense economy's long march from imitation to innovation. **Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 3, p. 325-354, 2011b.

_____. (Ed.). **The rise of the Chinese defense economy**: innovation potential, industrial performance, and regional comparisons. La Jolla: SITC/IGCC/University of California, 2011c.

CHINA. **China's military strategy 2002**. Beijing: State Council Information Office of the People's Republic of China, 7 Sept. 2004. Disponível em: <<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2002.htm>>.

CHINA'S SPACE program tries to catch up. **Stratfor Global Intelligence**, 26 June 2013. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/chinas-space-program-tries-catch>>.

CHINWORTH, M. **Inside Japan's defense**: technology, economics and strategy. Washington: Brassey's Inc., 1992.

CLIFF, R. **The military potential of China's commercial technology**. Santa Monica: Rand, 2001.

COVAULT, C. China's military space surge. **Aerospace America**, v. 49, n. 3, p. 35-37, 2011.

DEEN, T. Asian states are world's largest arms buyers. **Al-Jazeera**, 20 Mar. 2012. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/03/201232073910325335.html>>.

DUNNE, J. P.; SMITH, R. P.; WILLENBOCKEL, D. Models of military expenditure and growth: a critical review. **Defence and Peace Economics**, v. 16, n. 6, p. 449-461, 2005.

FEIGENBAUM, E. Who's behind China's high-technology revolution. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 95-126, 1999.

FREEMAN, C.; SOETE, L. **The economics of industrial innovation**. Cambridge, United States: MIT Press, 1997.

GRACE, R. Wohlers report says 3-D printing exploding. **Plastics News**, v. 25, n. 15, 2013.

HEO, U. The relationship between defense spending and economic growth in the United States. **Political Research Quarterly**, v. 63, n. 4, p. 760-770, 2009.

HOUNSHELL, D. **From the American system to mass production, 1800-1932**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

HUANG, A. Transformation and refinement of Chinese military doctrine: reflection and critique on the PLA's view. In: MULVENON, J.; YANG, A. (Ed.). **Seeking truth from facts: a retrospective on Chinese military studies in the post-Mao era**. Santa Monica: Rand, 2001.

HUGHES, T. P. **Rescuing Prometheus**. New York: First Vintage Books, 1998.

LESLIE, S. W. **The Cold War and American science: the military-industrial-academic complex at MIT and Stanford**. New York: Columbia University Press, 1993.

LIFE, A. P.; ERICKSON, A. Demystifying China's defense spending: less mysterious in the aggregate. **The China Quarterly**, v. 216, p. 1-26, 2013.

LIU, X.; CHENG, P. **Is China's indigenous innovation strategy compatible with globalization?** Honolulu: East-West Center, 2011.

LIU, X.; LIU, J. Science and technology and innovation policy in China. In: CASSIOLATO, J. E.; VITORINO, V. (Ed.). **BRICS and development alternatives: innovation systems and policies**. London: Anthem Press, 2012.

MCNEIL, I. **An encyclopedia of the history of technology**. London: Routledge, 1996.

MCNEIL, W. **The pursuit of power**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

MEDEIROS, C. A. The post-war American technological development as a military enterprise. **Contributions to Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 41-62, 2003.

METZ, C. China builds world-class supercomputer sans Intel, AMD. **Wired**, 31 Oct. 2011. Disponível em: <http://www.wired.com/2011/10/sunway_super/>.

MULVENON, J.; TYROLER-COOPER, R. S. **China's defense industry on the path of reform**. Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, Oct. 2009.

NSB – NATIONAL SCIENCE BOARD. **Science and engineering indicators 2012**. Arlington: NSF, 2012.

PIVETTI, M. Military spending as a burden on growth: an 'underconsumptionist' critique. **Cambridge Journal of Economics**, v. 16, n. 4, p. 373-384, 1992.

POLLPETER, K. Upward and onward: technological innovation and organizational change in China's space industry. **Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 3, p. 405-423, 2011.

_____. China's space robotic arms programs. **SITC Bulletin Analysis**, 2013.

ROE SMITH, M. (Ed.). **Military enterprise and technological change**: perspectives on the American experience. Cambridge, United States: MIT Press, 1987.

ROSENBERG, N. Technological change in the machine tool industry. **Journal of Economic History**, v. 23, n. 4, p. 414-443, 1963.

SELDING, P. European officials set to remove Chinese payloads from Galileo Sats. **Space News**, v. 21, n. 11, p. 1-4, 2010.

SHAH, A. Intel pushes 50-core chip, mulls exascale computing. **PC World**, Sydney, 16 Nov. 2011. Disponível em: <http://www.pcworld.idg.com.au/article/407546/intel_pushes_50-core_chip_mulls_exascale_computing/>.

SIEMASZKO, Z. A. Control instrumentation for industrial processes. In: AMMAN, R.; COOPER, J. (Ed.). **Industrial innovation in the Soviet Union**. New Haven: Yale University Press, 1982. p. 242-275.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database**. Stockholm: Sipri, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>.

SPRINGUT, M.; SCHLAIKJER, S.; CHEN, D. **China's program for science and technology modernization**: implications for American competitiveness. Arlington: U.S.-China Economic and Security Review Commission; Centra Technology, 2011.

TAVERNA, M. Chinese count on new investment, shifting geopolitics to open way for long march. **Aviation Week and Space Technology**, v. 170, n. 24, p. 148-149, 2009.

TEN KATE, D. China's share of global arms imports falls, Sipri says. **Bloomberg Business**, 18 Mar. 2013. Disponível em: <<http://mobile.bloomberg.com/news/2012-03-18/china-buys-fewer-weapons-as-local-industry-expands-sipri-says>>.

TSAY, B. The Tianhe-2 supercomputer: less than meets the eye? **Sitc Bulletin Analysis**, 2013.

UNITED STATES. Congress. Office of Technology Assessment. **Other approaches to civil-military integration**: the Chinese and Japanese arms industries. Washington: U.S. Government Printing Office, 1995.

_____. Department of Defense. **Annual report to Congress: military power of the People's Republic of China**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2006.

_____. _____. **Annual report to Congress: military and security developments involving the People's Republic of China**. Washington: Office of the Secretary of Defense, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BLASKO, D. J. A strategic crossroads for Chinese military power. **China Brief**, v. 5, n. 17, 2005. Disponível em: <http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3883&no_cache=1#.VBbwW_ldVNg>.

BRUZDZINSKI, J. E. Demystifying shashoujian: China's "assassin's mace" concept. *In*: SCOBELL, A.; WORTZEL, L. **Civil-military change in China: elites, institutes, and ideas after the 16th Party Congress**. Carlisle: SSI/U.S. Army War College, Sept. 2004.

CHINA replaces UK as world's fifth largest arms exporter. **Sipri**, Stockholm, 18 Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/ATlaunch>>.

MILWARD, A. S.; SAUL, S. B. **The economic development of Continental Europe: 1780-1870**. London: George Allen & Unwin, 1979.

PEREIRA, E. S. **Estudo de caso em história da aviação militar: o caça chinês J-11B**. Monografia (Graduação) – Departamento de História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

ROSENBLOOM, D. Anglo-American differences in small arms manufacturing. **Journal of Interdisciplinary History**, v. 23, n. 4, p. 683-698, 1993.

A ASCENSÃO NAVAL CHINESA E AS DISPUTAS TERRITORIAIS MARÍTIMAS NO LESTE ASIÁTICO¹

Rodrigo Fracalossi de Moraes²

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 1990, entre as nações possuidoras de grandes forças armadas, a China foi a que mais expandiu o volume de recursos públicos alocados para as atividades de defesa nacional. Enquanto em 1990 o país possuía o oitavo gasto militar do globo, a partir de 2006 passou a deter a segunda posição neste *ranking*, superando potências militares tradicionais como França, Reino Unido e Rússia.³ Embora distante dos Estados Unidos, o hiato de gastos militares entre os dois países tem se estreitado. E apesar dos limites metodológicos da associação entre *gastos* militares e *capacidades* militares, essa mudança indica os amplos investimentos realizados neste setor, no bojo do acelerado crescimento econômico chinês.

Ao mesmo tempo em que expande seu poder militar, há uma mudança de prioridades no setor. Observa-se, sobretudo, uma redução da importância relativa atribuída às forças terrestres, em prol de forças militares centradas no poder aéreo e naval. Trata-se, portanto, não apenas de um processo de expansão quantitativa do Exército de Libertação Popular (People's Liberation Army – PLA), mas de mudanças na percepção quanto às principais ameaças enfrentadas pelo país e de como o poder militar (particularmente o aéreo e o naval) pode ser um instrumento em prol do avanço dos interesses nacionais.

As implicações desse processo não são facilmente previsíveis, embora alguns sinais já se manifestem, destacando-se os temores crescentes em relação a possíveis conflitos militares no Mar da China Oriental e/ou no Mar do Sul da China. Quanto a este aspecto ressalta-se que, apesar de possuir o segundo produto interno bruto (PIB) do mundo, a China detém jurisdição sobre uma zona econômica exclusiva (ZEE) relativamente pequena. Há ainda que se somar: a proximidade de territórios insulares de outros países ao longo de todo o seu litoral; a posse de extensas áreas marítimas pelo Japão; a presença militar dos Estados Unidos no Leste da Ásia, sobretudo na Coreia do Sul, no Japão e em Guam; a dependência externa quanto

1. Este capítulo foi publicado anteriormente em março de 2015 na coleção *Texto para Discussão* do Ipea, número 2058.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

3. Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri).

ao fornecimento de hidrocarbonetos; e a predominância do modal marítimo no seu comércio exterior. Estes problemas poderiam ser parcialmente contornados caso o país possuísse um poder militar superior ao que possui e jurisdição sobre áreas marítimas mais extensas. Estas poderiam ser obtidas a partir da posse de ilhas ou arquipélagos que, atualmente, não se encontram sob sua soberania.⁴ E é em torno das disputas por estas ilhas e suas respectivas águas jurisdicionais que se vislumbra um dos possíveis cenários de conflito no Leste da Ásia.

Este capítulo tem como objetivo analisar as relações entre as disputas por territórios marítimos no Leste da Ásia, a situação marítima desfavorável da China e a modernização militar do país a partir da primeira metade dos anos 1990. Sobre este último ponto, há indicações de que a expansão dos fluxos comerciais marítimos e a modernização da marinha mercante chinesa têm sido acompanhadas pela expansão/modernização da marinha *de guerra* do país. Destaca-se, ainda, como o contexto de crise econômica nos Estados Unidos representa uma oportunidade para a China expandir seu poder militar no Pacífico.

Apesar de estas questões parecerem, à primeira vista, distantes da realidade brasileira, elas podem afetar o país ao menos de cinco formas, conforme mostradas a seguir.

- 1) A eventual ocorrência de conflitos no Mar do Sul da China e/ou no Mar da China Oriental traria consequências econômicas para o Brasil, tendo em vista:
 - a) o alto volume de exportações brasileiras para o Leste da Ásia e de importações brasileiras oriundas da região, bem como dos fluxos de investimento estrangeiro direto; e
 - b) o fato de estes dois mares conterem algumas das principais linhas de comunicação marítima do globo.
- 2) A realocação de forças navais norte-americanas em direção ao Pacífico – fenômeno decorrente, em grande parte, da modernização militar chinesa – indica que, ao longo da próxima década, o governo norte-americano provavelmente atribuirá menor importância relativa ao Atlântico. Em tese, isto possibilitaria maior liberdade para a política sul-atlântica do Brasil.
- 3) O Brasil, como membro das Nações Unidas e dos BRICS (grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), será pressionado a se posicionar sobre o papel da China e dos Estados Unidos na governança da segurança internacional e, particularmente, sobre disputas no Leste da Ásia, assim como seus possíveis desdobramentos.

4. O Mar da China Oriental e o Mar do Sul da China possuem diversos tipos de terras emersas, como atóis, bancos de areia, ilhotas e recifes. A fim de simplificar a leitura do texto, todas estas formações são consideradas neste trabalho como “ilhas”.

- 4) O Brasil pode ser compelido a se posicionar sobre discussões acerca de possíveis reformas no regime internacional dos oceanos, do qual é um dos principais beneficiários.
- 5) Analisar a modernização militar e as mudanças nas doutrinas de defesa da China significa conhecer de forma mais apurada um dos elementos centrais no processo de ascensão de um importante parceiro do Brasil.

Embora haja evidentes limitações para um trabalho como este, decorrentes, entre outros fatores, da barreira linguística e da escassez de informações, é possível realizar inferências a partir de informações sobre: gastos em defesa; transferências externas de equipamentos militares; e características e quantidades de equipamentos militares. Há, ainda, análises secundárias produzidas por instituições especializadas em inteligência, segurança e estudos estratégicos, como o International Institute for Strategic Studies (IISS), a Jane's Information Group, o Sipri e a Strategic Forecasting (Stratfor), úteis para se traçar um panorama do tema tratado neste trabalho.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se um panorama da modernização militar chinesa a partir de 1992. Na terceira seção, analisam-se os impactos desta modernização sobre a segurança no Leste Asiático. Na quarta seção, examinam-se as características das disputas territoriais marítimas no Mar da China Oriental e no Mar do Sul da China. Na quinta seção, apontam-se possíveis tendências para a segurança no Leste da Ásia a partir da análise de estimativas de gastos em defesa. Por fim, na sexta seção, apresentam-se as considerações finais e interesses brasileiros.

2 PANORAMA DA MODERNIZAÇÃO MILITAR CHINESA (1993-2013)

Comparar capacidades militares de países distintos é um procedimento impreciso. Nações com gastos militares de montantes próximos, efetivos semelhantes e equipamentos em quantidade e qualidade equivalentes não possuem, necessariamente, um poder militar e/ou capacidades de defesa parecidos. Essa dificuldade decorre do fato de que cada país possui necessidades de segurança específicas, condicionadas por diversos elementos, dentre os quais: a região onde se situa; a geografia do território; a dimensão da sua economia e de seus recursos naturais; o grau de distribuição de seus interesses ao redor do mundo; as percepções de outros países; e a motivação em utilizar a força militar como instrumento de resolução de disputas. Acrescenta-se que o poder militar depende de fatores de difícil medição e/ou sobre os quais há pouca ou nenhuma informação disponível, como o “moral” da tropa; a qualidade dos treinamentos; o estado dos equipamentos; a experiência em operações reais; e a capacidade de mobilização da indústria e de pessoal.⁵

5. Para uma análise de algumas das dificuldades metodológicas presentes nas análises de gastos militares, ver Silva Filho e Moraes (2012) e Sipri (s.d.).

Embora impreciso, trata-se de um dos principais indicadores da importância atribuída por Estados às suas capacidades militares, especialmente quando se analisam os dados de sua evolução ao longo do tempo e quando movimentos de expansão e declínio são acentuados. Nesse sentido, a fim de analisar algumas das principais dinâmicas dos investimentos em defesa desde o início dos anos 1990, a tabela 1 compara os gastos em defesa da China e dos outros quatro países que, no quinquênio 2009-2013, tiveram os maiores volumes destes dispêndios.

Observa-se como o crescimento do gasto chinês foi, em termos absolutos, muito superior ao dos demais países listados. O gasto dos Estados Unidos em 2013, mesmo com a forte expansão verificada nos anos 2000, era 33,5% superior ao de 1993. O gasto russo recuperou-se da expressiva queda ocorrida após o colapso da União Soviética e, em 2013, era 56% superior ao de 1993. A variação no gasto britânico foi de 6% entre os anos de 1993 e 2013, verificando-se no caso da França um decréscimo de 8,4%.⁶

A tabela também demonstra a capacidade militar potencial de um país em forte expansão econômica. Ao se observar os percentuais em relação ao PIB, nota-se como o gasto chinês não se expandiu em termos relativos. O crescimento ocorreu, portanto, de maneira “vegetativa”: em 2013 o fardo militar (*military burden*) no país não era maior que em 1993.

Observa-se, ainda, que a expansão dos gastos militares na China no primeiro período não foi tão acentuada como seria no segundo período. De fato, até a segunda metade da década de 1990, a avaliação predominante era que a China possuía forças armadas com poderio militar inferior ao existente nos principais países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) (IISS, 1997, p. 164). Além da carência de recursos, grande parte era alocada para o exercício de funções não tipicamente militares, como atividades comerciais, construção de obras de infraestrutura e ações de segurança interna, “desviando” recursos necessários à modernização militar do país (IISS, 1998, p. 165).⁷ Ainda assim, a China foi capaz de manter ao longo daquela década alguns programas-chave voltados à sua modernização, destacando-se aqueles voltados ao desenvolvimento dos seguintes armamentos: Dong Feng-31, míssil balístico intercontinental, com alcance de 8 mil quilômetros; Type 094, submarino balístico nuclear; Type 093, submarino nuclear de ataque; e Chengdu J-10, aeronave de caça, desenvolvida com o apoio de Israel (IISS, 1998, p. 169).⁸

6. Embora não listado nesta tabela, o Brasil teve em 1993 um gasto de US\$ 17,1 bilhões, equivalente a 73% do gasto da China. Em 2013, quando o gasto brasileiro foi de US\$ 36,2 bilhões, esta relação diminuiu para 5,9%.

7. Sobre as atividades comerciais realizadas pelo PLA, ver Kan (2001).

8. Outra ação significativa no caminho da modernização foi tomada em 1998, quando o PLA deixou de realizar atividades de caráter comercial (IISS, 1999, p. 175; Stratfor, 2010a).

TABELA 1
Gastos militares
(Em US\$ bilhões de 2011)

	1993				2003				2013				Variação 2013-1993(%)
	Valor	% sobre PIB	% sobre total mundial	Valor	% sobre PIB	% sobre total mundial	Valor	% sobre PIB	% sobre PIB	% sobre PIB	Valor	% sobre total mundial	
Estados Unidos	463,5	4,5	40,1	507,8	3,7	39,5	618,7	3,8	36,4	36,4			+33,5
China ¹	23,5	2,0	2,0	57,4	2,1	4,5	171,4	2,0	10,1	10,1			+630,7
Rússia ¹	54,4	4,5	4,7	39,1	3,9	3,0	84,9	4,1	5,0	5,0			+56,0
França ²	68,0	3,3	5,9	64,7	2,6	5,0	62,3	2,2	3,7	3,7			-8,4
Reino Unido ³	53,0	3,4	4,6	57,0	2,5	4,4	56,2	2,3	3,3	3,3			+6,0
Demais países	494,0	-	42,7	560,3	-	43,6	708,3	-	41,6	41,6			+43,4
Total mundial	1.156,4	-	-	1.286,3	-	-	1.701,7	-	-	-			+47,2

Fonte: Sipi.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Dados estimativos.

² A partir de 2006, os dados passaram a ser calculados com uma nova metodologia, em razão de mudanças no sistema orçamentário e no direito financeiro francês.

³ Em 2001, o Reino Unido passou do sistema *cash based accounting* para o sistema *resource based*. Os valores a partir de 2001 baseiam-se nos dados do Net Cash Requirement, que constam no Annual UK Defence Statistics, mais próximos do método antigo. A definição do Net Cash Requirement é ligeiramente diferente da utilizada até 2000. Os efeitos sobre os valores das despesas militares do Reino Unido são desconhecidos.

Obs.: Dados referentes ao exercício financeiro de cada país.

Além disso, em 1993, o gasto norte-americano era 19,7 vezes superior ao chinês, diferença que passou a ser de 3,6 vezes em 2013. Em 2013, o gasto chinês foi ainda 16% superior à soma dos gastos de Rússia e França. Enquanto os Estados Unidos, a França e o Reino Unido perderam participação no gasto global ao se comparar os anos de 1993 e 2013, a China expandiu a sua participação em 8 pontos percentuais (p.p.).

Seria a partir dos anos 2000 que a modernização militar chinesa se aceleraria. Um marco nesse processo foi a publicação, em outubro de 2000, do documento *Defesa Nacional da China*, no qual o governo do país demonstrou que as políticas de defesa ganhariam importância relativa ao longo dos anos seguintes e que a modernização militar seria acelerada (China, 2000).

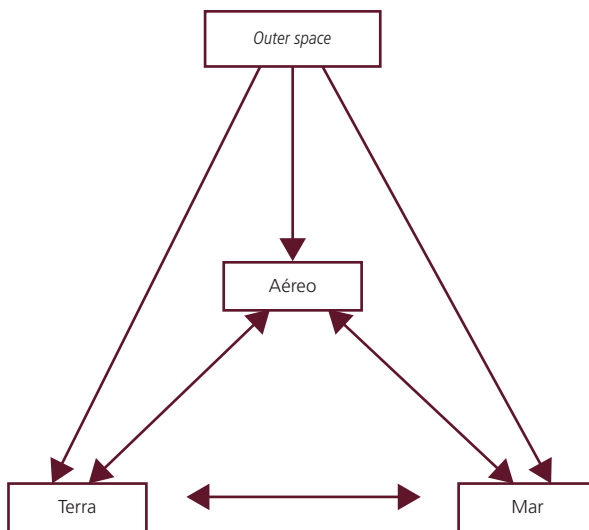
Nos próximos parágrafos, será visto como essa modernização ocorreu em cada uma das forças que compõem o PLA. Antes, contudo, deve-se ressaltar que forças terrestres, navais e aéreas são mutuamente dependentes: forças aéreas podem projetar poder sobre áreas terrestres e marítimas ou impedir o acesso às mesmas; forças navais podem ser um instrumento de projeção de poder sobre a terra ou realizar ações contra forças aéreas; e forças terrestres podem negar o acesso sobre áreas marítimas (por meio de baterias costeiras, por exemplo) ou realizar operações antiaéreas. Assim, embora cada um dos segmentos possua características e formas de emprego próprias, as interconexões são essenciais para se compreender as dinâmicas da guerra moderna. Cabe destacar, ainda, o papel das atividades espaciais nas operações de cada um destes segmentos, compondo uma espécie de quarta dimensão estratégica. Essas interconexões podem ser esquematizadas conforme apresentado na figura 1.

Considerando-se essas ressalvas, serão analisados a seguir os processos de modernização nas quatro forças que compõem o PLA: a Força Terrestre, a Força Aérea, a Marinha e o Segundo Corpo de Artilharia.

Na Força Terrestre, o elemento central foi o incremento da mobilidade. Abandonou-se o modelo estático, em que grandes contingentes se espalhavam em unidades distribuídas por todo o país, e investiu-se em forças menores, mais flexíveis e rapidamente mobilizáveis (IISS, 2000, p. 179). Essa mudança originou as chamadas formações em punho, capazes de responder de forma rápida a ameaças de caráter interno ou externo (IISS, 2001, p. 172). A modernização da Força Terrestre, contudo, tem sido inferior à ocorrida nas demais forças, especialmente em termos de desenvolvimento e aquisição de equipamentos. Trata-se de uma mudança profunda no pensamento estratégico chinês e na influência relativa de cada uma das quatro forças que compõem o PLA. Tendo sido historicamente, por larga margem, a força mais influente na China, a Força Terrestre passa a ser um *primus inter pares* (IISS, 2012b, p. 213). Em parte, isto é decorrência da percepção de Pequim de que o país é,

atualmente, efetivamente capaz de proteger suas fronteiras terrestres (IISS, 2013, p. 254). Além disso, a China já possui um domínio tecnológico quase total dos diversos segmentos de uma força terrestre moderna, assim como a correspondente produção industrial (*op. cit.*, p. 255).

FIGURA 1
As quatro dimensões estratégicas



Fonte: Coutau-Bégarie (2006) *apud* Reis (2011, p. 104).

Na Força Aérea, destacaram-se os seguintes projetos: o caça-bombardeiro Xian JH-7/JH-7A, desenvolvido com apoio russo (IISS, 2002, p. 296), do qual o PLA possuía, ao final de 2012, 240 unidades (IISS, 2013, p. 290-292); e as aeronaves de caça Chengdu J-10A/S e Shenyang J-11/B/BS, das quais o PLA possuía, respectivamente, 268 e 233 unidades em seu inventário ao final de 2012 (IISS, 2013, p. 290-292). Além desses modelos, uma versão mais avançada da aeronave Shenyang J-11 começou a ser produzida em série em 2012, sob o nome de Shenyang J-16. Aeronaves militares de transporte, essenciais para a ampliação da mobilidade, se encontram também entre os itens em desenvolvimento, como no caso do modelo Xian Y-20, cujos testes com protótipos se iniciaram em 2013 (Fisher Jr., 2013; Stratfor, 2013a). Outro segmento de crescente destaque é o de veículos aéreos não tripulados, desenvolvidos com o objetivo, sobretudo, de controlar e monitorar territórios marítimos em disputa. Estes são deslocados com relativa frequência para as ilhas Senkaku/Diaoyu (Stratfor, 2013b).⁹ Além disso, um dos

9. Há que se pesar, contudo, a aparente desorganização deste segmento na China (Jane's, 2012).

principais projetos aeroespaciais é o da aeronave de quinta geração Chengdu J-20, cujo voo inicial ocorreu em 2011 e da qual se espera que esteja operacional até o final desta década (Jane's, 2011).

Cita-se, ainda, a implantação de um sistema de navegação global composto por 35 satélites, atualmente denominado BeiDou, iniciado em 2000 e planejado para cobrir todo o globo em 2020, superando a dependência chinesa em relação a sistemas estrangeiros (Grevatt, 2013).

É na Marinha, contudo, que a modernização tem sido mais pronunciada. Em 2013, segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (Unctad, 2013, p. 178) –, a marinha mercante chinesa era a maior do mundo em número de embarcações (5.313 no total, ou 11,3% do total mundial)¹⁰ e a terceira em capacidade de transporte (190.079 dwt, ou 11,8% do total mundial).¹¹ Esse movimento está sendo acompanhado de esforços no sentido de expansão e modernização da marinha de guerra do país.

Até o momento, o esforço naval militar chinês tem se concentrado na negação do uso do mar. Essa perspectiva é, de fato, a estratégia mais racional para poderes “terrestres”, os quais, ao terem ameaças de caráter eminentemente terrestre (internas ou externas), não possuem recursos suficientes para desenvolver uma marinha voltada à projeção de poder. Buscam, assim, tão somente evitar que poderes marítimos ameacem seu território a partir do mar (Ross, 2009, p. 49).

Nesse sentido, os investimentos têm se direcionado, sobretudo, para a força de submarinos e mísseis balísticos antinavio, bem como aos sistemas C4ISR correspondentes (O'Rourke, 2013, p. 4).¹² Em razão da “invisibilidade” de submarinos, estes são essenciais em uma estratégia de negação do uso do mar, particularmente contra navios-aeródromo (Ross, 2009, p. 49). Uma força de submarinos ampla e moderna seria um sério obstáculo às operações norte-americanas no Leste da Ásia, tendo em vista o papel central de navios-aeródromo em um eventual conflito na região, sobretudo no Mar do Sul da China. Essa força poderia, entre outras funções, impedir – ou no mínimo retardar – o apoio aéreo norte-americano no caso de uma ação chinesa contra Taiwan (O'Rourke, 2013, p. 4-5; Jane's, 2013a).

10. Considera-se aqui a nacionalidade de origem das embarcações, não a bandeira de registro.

11. A medida tonelada de peso morto (*deadweight tonnage* – dwt) refere-se à capacidade de carga de embarcações. A marinha mercante que, no início de 2013, possuía a maior capacidade de transporte era a da Grécia (244.851 dwt), seguida da do Japão (223.815 dwt).

12. C4ISR: sigla que corresponde às iniciais de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance and reconnaissance*).

O segmento de submarinos tem passado por ampla modernização. A partir de 1995, a China passou a incorporar submarinos da classe Kilo adquiridos junto à Rússia, com doze unidades em serviço na Marinha chinesa ao final de 2013. A conclusão do projeto do submarino de ataque Type 093 (SSN), por sua vez, a partir do modelo russo Victor 3, adicionou capacidade de negação do uso do mar às forças navais do país, com três unidades em serviço ao término de 2013 (IISS, 2001, p. 172; Jane's, 2013a). O mesmo se aplica ao submarino Type 094 (SSBN), cuja primeira unidade entrou em operação em 2004, em substituição ao modelo prévio, da classe Xia, havendo ao final de 2013 três unidades em serviço (IISS, 2001, p. 173; Jane's, 2013a; Stratfor, 2013c). Merece destaque também a construção de uma base subterrânea para submarinos em Sanya, ilha de Hainan.

Para além da força de submarinos, há sinais de que a China busca desenvolver uma força naval de amplo espectro, ou seja, capaz de realizar diversos tipos de missões – próximas ou distantes da costa do país. Embora a estratégia central seja a negação do uso do mar, o elemento da projeção de poder parece ganhar relevância, como analisado em Stratfor (2009).

Historicamente, a China tem sido muito mais um poder terrestre, satisfazendo nacionalmente, junto aos vizinhos, ou por meio da grande Rota da Seda, a maior parte das necessidades de sua sociedade agrícola. Nos últimos anos, porém, a China começou a desenvolver uma marinha expedicionária de águas azuis, resultado de sua transição de uma economia agrícola para uma economia industrial. A China, atualmente, necessita de recursos que se situam para além de suas costas, bem como novas e seguras rotas de comércio; e é preciso olhar para o mar para se alcançar esses imperativos (*op. cit.*, tradução nossa).¹³

Uma marinha de “águas azuis” poderia, assim, não apenas defender a costa chinesa e realizar operações a distâncias relativamente curtas mas também assegurar o funcionamento das linhas de comunicação marítima das quais depende a economia do país (Jane's, 2013a). Nesse sentido, a incorporação de quatro contratorpedeiros russos da classe Sovremenny entre 1999 e 2005, assim como a do navio-aeródromo Liaoning em 2012, foram pontos de destaque (IISS, 2002, p. 296; Stratfor, 2009; Ross, 2009, p. 46). A maior importância atribuída à projeção de poder pode ser observada também no documento *The diversified employment of China's Armed Forces*, publicado em 2013, mencionando que a China busca, de fato, desenvolver uma marinha de “águas azuis” (China, 2013a, p. 5 e 11).

13. “Historically, China has been very much a land power, getting most of what it needs for its agricultural society domestically, from nearby neighbors or through the great Silk Road. In recent years, however, China has begun to develop a blue-water expeditionary navy, brought on by its transition from an agricultural economy to an industrial economy. China now needs resources from beyond its shores as well as new and secure trade routes, and it must look to the sea to achieve these imperatives.”

Ainda que o desenvolvimento de um poder marítimo equivalente ao norte-americano seja, provavelmente, uma tarefa de longo prazo, a modernização naval chinesa passa a impor um custo crescente a uma eventual tentativa norte-americana de realizar um bloqueio naval contra o país (Stratfor, 2012a). E essa modernização passou, de fato, a ser considerada no cálculo estratégico das Forças Armadas dos Estados Unidos, influenciando o seu comportamento, o que constitui a própria essência do que se entende como *poder* (Kaplan, 2014).

O Segundo Corpo de Artilharia, responsável pelos mísseis estratégicos chineses, compõe uma espécie de quarta força singular, ao lado das forças terrestres, navais e aéreas. Para possíveis ações no Leste da Ásia, os mísseis de curto alcance Dong Feng-16 e de longo alcance Dong Feng-21 seriam essenciais. O primeiro tem substituído o modelo Dong Feng-11, ganhando precisão e alcance (entre 800 km e 1.000 km), com capacidade de operar no interior do país, a uma distância maior da costa, evitando assim possíveis contra-ataques oriundos de Taiwan (Jane's, 2013b). Quanto ao segundo, a versão mais recente é o míssil balístico antinavio Dong Feng-21D, instrumento importante e inovador em operações para negação do uso do mar. Conhecido como *carrier killer*, seria especialmente útil contra grandes embarcações, sobretudo dos Estados Unidos. Sua capacidade de atingir navios-aeródromo em movimento poderia, por si só, inibir um possível apoio norte-americano a Taiwan (IISS, 2012b, p. 212; Jane's, 2013b).

Modernizaram-se, além disso, os exercícios militares, que ganharam em termos de complexidade e passaram a considerar hipóteses mais concretas de emprego. Introduziram-se, por exemplo, exercícios noturnos, além de manobras combinadas (Jane's, 2013a). A participação em exercícios internacionais, bem como a maior circulação de embarcações militares chinesas em outras partes do globo, têm ainda contribuído para o maior contato de marinheiros chineses com marinhas de guerra de outras nações (Stratfor, 2013d).

Igualmente no sentido da modernização militar, o país busca enfrentar o profundo “distanciamento” entre oficiais e praças, elemento que gera uma força com problemas de coesão e baixo “moral” da tropa. De forma simbólica, o governo chinês determinou, em 2013, que oficiais deveriam executar algumas das funções atribuídas a graduações inferiores no PLA (Stratfor, 2013d).

Outro processo no rumo da modernização militar tem sido o fortalecimento da Polícia Armada Popular. A sua crescente utilização para o enfrentamento de questões de segurança interna tem permitido ao PLA alocar uma quantidade superior de recursos para a defesa contra ameaças externas (Stratfor, 2014a).

O PLA passa, portanto, não apenas por uma modernização tecnológica, mas por mudanças doutrinárias, com maior importância atribuída à mobilidade, em conjunto com o maior peso relativo para forças aéreas e navais. Assim, o PLA,

que historicamente se dedicou à consolidação da massa territorial terrestre do país e a atividades de defesa interna, tem atribuído maior importância ao possível enfrentamento de ameaças externas (Stratfor, 2014a; 2014b).

A China tem ainda investido no desenvolvimento e produção de equipamentos militares a partir de tecnologias nacionais. A tabela 2 compara a proporção de aeronaves de caça nacionais e importadas (ou produzidas sob licença) entre 1996 e 2012.

TABELA 2
Aeronaves de caça em operação na Força Aérea e na aviação naval da China
(Em número de unidades)

	Nacionais ¹	Importadas ou produzidas sob licença ²	% de nacionais
1996	270	2.909	9
2000	552	2.504	18
2004	793	1.976	29
2008	732	909	45
2012	862	795	52

Fonte: IISS.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Compreende os seguintes modelos: Q-5 (todas as versões); JH-7 (todas as versões); J-8 (todas as versões); e J-11 (todas as versões posteriores à primeira).

² Compreende os seguintes modelos: J-6 (todas as versões); J-7 (todas as versões); Su-27 (todas as versões); Su-30 (todas as versões); MiG-19 (todas as versões); e J-11 (apenas a primeira versão), por ser reprodução de modelo russo.

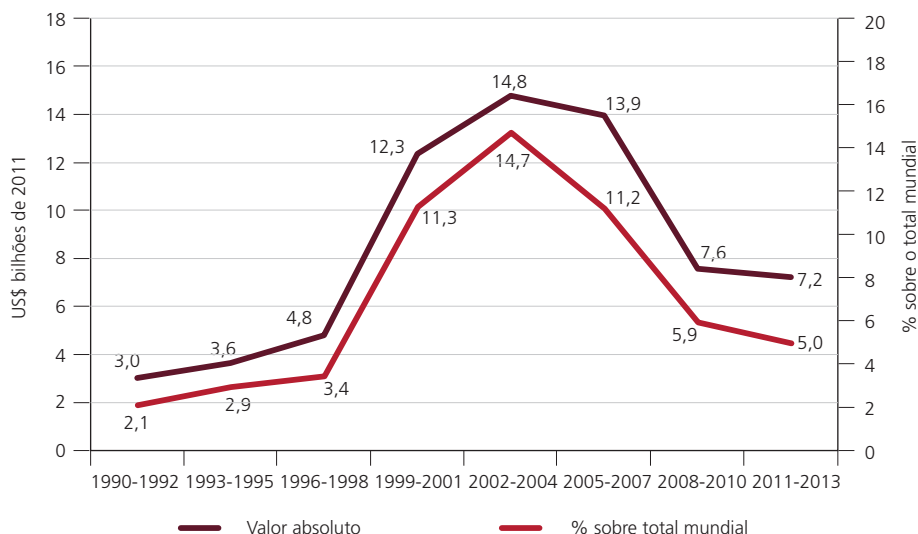
Obs.: O modelo J-6 foi produzido na China sem um acordo formal para tanto, sendo considerado nesta tabela como uma aeronave produzida sob licença. O caso da aeronave J-11 é de mais difícil classificação, tendo em vista ser quase uma reprodução do modelo russo Su-27SK. Por esse motivo, considerou-se que esta foi uma produção sob licença. Contudo, versões posteriores do J-11 passaram a incorporar diversas tecnologias chinesas, razão pela qual estas são consideradas, para os propósitos desta tabela, como nacionais.

A tabela 2 demonstra que a China foi capaz de reduzir a dependência de tecnologias estrangeiras em período relativamente curto, ao mesmo tempo em que desenvolveu uma força aérea/aeronaval mais compacta. Essa política pode ser observada, ainda, pela redução das importações de armamentos realizadas pelo país a partir de meados dos anos 2000, após um período de forte expansão. Os dados aparecem no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Importações de equipamentos militares pela China

(Em US\$ bilhões de 2011 e % sobre o total mundial)



Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

A queda nas importações a partir do período 2008-2010 foi simultânea a um período de acentuada expansão nos gastos em defesa e acelerada modernização tecnológica.¹⁴ Estes movimentos em direções distintas indicam o progressivo domínio dos diversos segmentos que compõem uma indústria de defesa moderna. Esse processo tem ocorrido de maneiras variadas, incluindo as modalidades de desenvolvimento autônomo, desenvolvimento conjunto com outros países, transferência de tecnologia, bem como pela possível prática de engenharia reversa em alguns equipamentos estrangeiros, como pode ter ocorrido no caso da aeronave de caça russa Su-27SK, base para o modelo chinês J-11B (IISS, 2009, p. 364; Stratfor, 2013d). Ou seja, a modernização do PLA tem sido realizada cada vez mais a partir de pesquisa e produção industrial militar interna (Grimmett e Kerr, 2012, p. 9-10).

14. Segundo dados oficiais do governo da China, no período 2000-2003, assim como nos anos de 2005 e 2007, cerca de um terço do gasto em defesa chinês foi alocado para a aquisição de equipamentos e pesquisa e desenvolvimento (P&D) (China, 2006; 2009, p. 66-67; IISS, 2006, p. 249). Segundo o IISS (2006, p. 249; 2009, p. 375), no entanto, os gastos em defesa da China são subestimados por não considerarem algumas rubricas, destacando-se: armas compradas no exterior; receitas geradas pelas exportações de armas; subsídios para a indústria de defesa; e financiamento à P&D. Observa-se, ainda assim, que os valores correspondentes a estes itens deveriam ser incluídos, em sua maior parte, na rubrica aquisição de equipamentos e P&D. Não há razões, além disso, para que a participação desta rubrica no total do gasto militar chinês tenha diminuído desde 2007. A alocação de aproximadamente um terço do gasto em defesa para esta destinação é, assim, uma estimativa conservadora.

Na seção seguinte, analisa-se o processo de ascensão militar chinesa no contexto do Leste Asiático, destacando-se que a velocidade da modernização militar do país não foi acompanhada de processos equivalentes nos demais países da região.

3 A CHINA E A SEGURANÇA NO LESTE DA ÁSIA

Como mencionado na seção anterior, a avaliação predominante até o final dos anos 1990 era que os investimentos chineses não haviam sido capazes de produzir forças armadas modernas e não eram suficientes para alterar o balanço regional de poder no Leste da Ásia (IISS, 1999, p. 171). Contudo, no bojo do acelerado crescimento econômico do país e das reformas na área da defesa realizadas nos anos 2000, este quadro se alterou.

Além do estreitamento do hiato em termos de capacidades militares em comparação a outras potências, os investimentos chineses em defesa alteraram significativamente a distribuição de poder militar na região. A fim de demonstrar esta mudança, constam da tabela 3 os gastos militares dos cinco países com os maiores orçamentos de defesa no chamado Complexo Regional de Segurança do Leste Asiático, tomando-se como base o quinquênio 2009-2013 (Buzan e Wæver, 2003).¹⁵

Os gastos militares chineses aumentaram 7 vezes entre 1993 e 2013. Enquanto em 1993 eles eram 74% superiores aos de Taiwan, em 2013 esta diferença passou a ser de 17 vezes. Enquanto em 1993 a China tinha um gasto equivalente a 43% do realizado pelo Japão, este passou a ser 189% maior em 2013. Em relação ao total regional, o percentual de gastos chineses passou de 16,5% para 51%.

Esta expansão é particularmente relevante quando se considera que os quatro países que seguem a China nesta lista possuem poderes militares significativos, estando, em 2013, nas posições de número seis (Japão), doze (Coreia do Sul), treze (Austrália) e dezenove (Taiwan) entre os países com os maiores gastos militares do globo. Além disso, todos possuem ligações militares significativas com os Estados Unidos.

15. Trata-se de uma "região" do ponto de vista dos estudos em segurança regional. O complexo é integrado por dezoito países, quais sejam: Austrália, Brunei, Camboja, China, Cingapura, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mianmar, Papua Nova-Guiné, Tailândia, Taiwan, Timor-Leste e Vietnã.

TABELA 3

Gastos militares no Complexo Regional de Segurança do Leste Asiático e percentuais em relação ao total regional

(Em US\$ bilhões de 2011)

	1993		2003		2013		Variação 2013-1993 (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	
China	23,5	16,5	57,4	29,5	171,4	51,4	+629
Japão ¹	54,6	38,5	61,5	31,6	59,4	17,8	+9
Coreia do Sul ²	17,2	12,1	21,9	11,2	32,4	9,7	+88
Austrália	16,7	11,7	19,9	10,2	24,6	7,4	+48
Taiwan	13,5	9,5	9,8	5,0	10,3	3,1	-24
Demais países ³	16,6	11,7	24,3	12,5	35,0	10,5	+111
Total regional	142,0	-	194,7	-	333,1	-	+135
Total mundial	1.156,4	-	1.286,3	-	1.701,7	-	+47

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui previsão orçamentária relativa ao Special Action Committee on Okinawa. Não são incluídos gastos com pensões militares.² Não são incluídos os gastos com três fundos especiais, destinados à: realocação de instalações militares; realocações de bases norte-americanas; e bem-estar para as tropas. Estes fundos somaram 944 bilhões de won em 2013.³ Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Papua Nova-Guiné, Tailândia, Timor-Leste e Vietnã. Não há dados para Coreia do Norte e Mianmar. Para o Laos, não há dados para 2013; por essa razão, foi utilizado o dado de 2012.

Obs.: 1. Os seguintes dados são estimados: China, para todo o período; Coreia do Sul, para 1993 e 2003; Austrália, para 1993; e Taiwan, para 1993. Na categoria "demais países", estimaram-se os gastos de: Camboja, Filipinas e Tailândia, para 1993; Indonésia, para 1993 e 2003; e Laos, para todo o período.

2. Dados referentes ao exercício financeiro em questão para cada país.

Merece destaque, particularmente, o crescimento relativo do poder *naval* chinês, ainda que este não esteja à altura do poder naval norte-americano no Pacífico. Segundo Baker (2013), ele não seria equivalente nem mesmo ao do Japão. A isto se somaria o projeto do governo japonês de expandir o poder militar do país, reflexo do fortalecimento militar da China e do perfil nacionalista do governo de Shinzō Abe. Esse processo ocorreria tanto pelo desenvolvimento de meios mais modernos como pela eliminação das restrições às capacidades militares japonesas – impostas ao país desde o final da Segunda Guerra Mundial. Contudo, deve-se pesar que, ao contrário da China, o Japão não possui navios-aeródromo, submarinos nucleares ou mísseis balísticos (Stratfor, 2012b). Além disso, o montante de recursos para a defesa no Japão não deverá se expandir de forma significativa ao longo dos próximos anos, como analisado na seção 4.

Entre os objetivos da modernização militar chinesa está o de moldar o Leste da Ásia de forma a melhor atender seus interesses. Do ponto de vista do governo chinês, esta área é considerada como parte do seu entorno imediato, possuindo um papel semelhante àquele que o espaço pós-soviético desempenha para a Rússia.

A busca por moldar seu entorno se assemelha, ainda, ao processo realizado pelos Estados Unidos no final do século XIX e início do século XX (Stratfor, 2013f; Roy, 2013, p. 3; Kaplan, 2014, p. 283-290). Esse espaço, *grosso modo* e conforme o mapa 1, abrange as seguintes áreas no Leste da Ásia: Península Coreana; Taiwan; a parte continental do Sudeste Asiático; Mar Amarelo; Mar da China Oriental; e Mar do Sul da China (Roy, 2013, p. 3).¹⁶

MAPA 1

Entorno estratégico da China no Leste da Ásia

Fonte: Google Earth.

Elaborado com base na análise de Roy (2013).

A expansão chinesa implica uma mudança na ordem estratégica da região, estabelecida e mantida pelos Estados Unidos (Roy, 2013, p. 5). Há que se destacar, contudo, que a China movimenta-se de maneira lenta, buscando estabelecer gradualmente fatos consumados que levem a um novo *status quo* (Stratfor, 2013f). Não se observam ações militares de grande vulto ou um amplo apoio a movimentos de oposição em países vizinhos.

Embora o processo seja lento, ocorreram em alguns casos pequenos conflitos militares, como analisado na próxima seção. Essas desavenças poderiam voltar a ocorrer no futuro. E a depender das decisões tomadas por autoridades chinesas e estrangeiras, uma escalada poderia se concretizar.

Conflitos poderiam emergir a partir de pontos de tensão decorrentes, em grande parte, da busca da China por moldar seu entorno. Os principais, e que podem colocar o país em conflito contra alguns de seus vizinhos – ou mesmo

16. Delimitação semelhante à de Brzezinski (1997).

contra os Estados Unidos – são: *i*) uma transição de poder na Coreia do Norte; *ii*) a reivindicação chinesa pela união com Taiwan; *iii*) acusações mútuas entre China e Estados Unidos por ações no ciberespaço; *iv*) disputas por territórios marítimos no Mar do Sul da China; *v*) disputas por territórios marítimos com o Japão; e *vi*) um conflito com a Índia (Dobbins *et al.*, 2011, p. 2-5).

Na próxima seção serão analisadas duas destas possibilidades: as disputas por territórios marítimos no Mar do Sul da China e as disputas por territórios marítimos com o Japão. A escolha decorre de dois fatores: *i*) estas disputas ocorrem no entorno imediato chinês, sendo objeto, portanto, de maior prioridade pelo governo do país; e *ii*) envolvem elevado número de países, sendo assim uma oportunidade para se compreender como o governo chinês atua em cenários complexos.

4 DISPUTAS TERRITORIAIS NO MAR DA CHINA ORIENTAL E NO MAR DO SUL DA CHINA

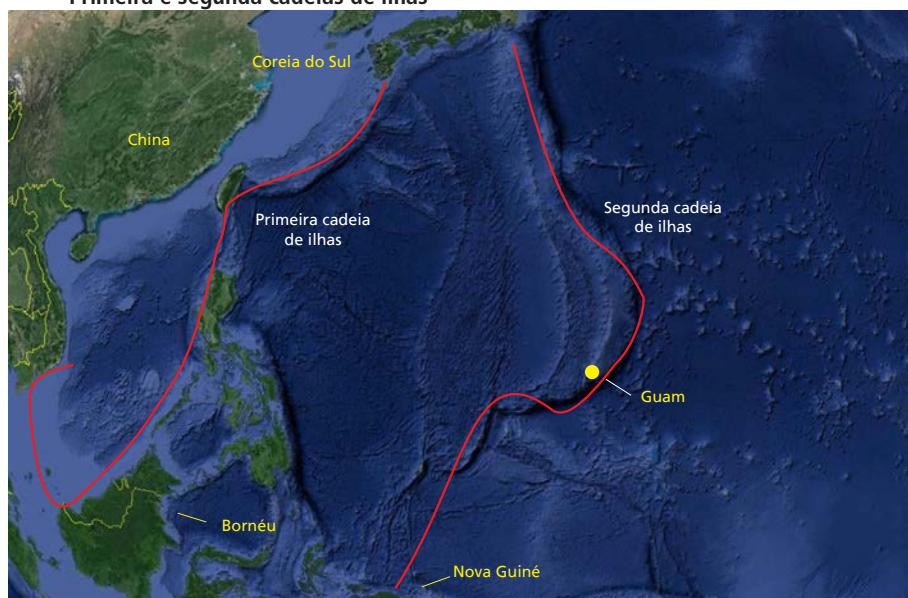
As disputas territoriais marítimas no Mar da China Oriental e no Mar do Sul da China são um dos principais riscos à segurança e estabilidade no Leste da Ásia. Além dos impactos regionais, um conflito nesses locais teria consequências econômicas e políticas globais. Eventuais bloqueios navais impossibilitariam o funcionamento de portos e/ou a utilização de rotas marítimas, limitando a circulação de bens e rompendo cadeias regionais e globais de valor. Além disso, a existência de países com poderio militar significativo (Coreia do Sul, Japão e Taiwan) poderia, em caso de escalada das hostilidades, levar a um conflito de grandes proporções. A presença militar norte-americana, por fim, bem como suas ligações securitárias com países que compartilham este espaço, poderia levar ao envolvimento direto dos Estados Unidos nos conflitos, com consequências imprevisíveis para a atual ordem internacional.

Ainda que conflitos militares não cheguem a ocorrer, a mera expectativa de sua ocorrência afeta as dinâmicas de segurança regionais. De fato, a atual modernização das Forças Armadas dos países da região decorre em grande medida desta expectativa, havendo evidências de uma corrida armamentista no Leste Asiático (Kaplan, 2014, p. 622-656). O mesmo se aplica à mudança de prioridades na política de segurança dos Estados Unidos, por meio do chamado *rebalance to the Asia-Pacific*, consequência, dentre outros fatores, do crescimento econômico chinês e da modernização do PLA (United States, 2014, p. 4 e 34; Locklear, 2014; Uspacom, s.d.).

O principal ator nestas disputas é a China, cujo interesse por controlar territórios insulares no Mar da China Oriental e no Mar do Sul da China tem origem em fatores de cunho tanto geopolítico quanto econômico. Do ponto de vista geopolítico, o interesse é fruto de uma situação marítima desfavorável, oriunda de dois fatores interligados.

O primeiro é a existência de diversas ilhas e arquipélagos em áreas muito próximas à costa chinesa, úteis para a imposição de um bloqueio naval à China. Estes territórios fazem parte da chamada “primeira cadeia de ilhas”, conforme termo utilizado pelo governo da China, estendendo-se desde o sul do Japão até a ilha de Bornéu, passando pelas Filipinas. Além desta, há a “segunda cadeia de ilhas”, que se estende da ilha de Honshu até a ilha de Nova Guiné, passando por Guam, conforme o mapa 2 (Stratfor, 2009).

MAPA 2

Primeira e segunda cadeias de ilhas

Fonte: Google Earth.
Elaboração do autor.

Por um lado, esses territórios poderiam ser utilizados contra a China no caso de um bloqueio naval, problema agravado pela extensa presença militar dos Estados Unidos em algumas destas ilhas. Por outro lado, as linhas imaginárias que unem os territórios, formando a primeira e a segunda cadeia de ilhas, são consideradas como perímetros de defesa pela China. Dessa conjunção de fatores decorre o interesse chinês em controlar este espaço, diminuir o controle de outros países sobre os seus territórios e possuir meios capazes de bloquear os acessos às águas jurisdicionais chinesas.

O segundo fator que torna a China um país de situação marítima desfavorável é a existência de uma ZEE pequena em relação às dimensões do território, da população e da economia do país, como se observa na tabela 4.

TABELA 4

Áreas terrestres e marítimas das dez maiores economias do mundo
(Ordenadas pelo PIB nominal de 2012)

	Mar territorial + ZEE (milhões km ²) (A)	Área terrestre (milhões km ²) ¹ (B)	Relação (mar territorial + ZEE)/área terrestre (A/B)
1 Estados Unidos	12,20	9,84	1,24
2 China	0,88	9,60	0,09
3 Japão ²	4,07	0,38	10,78
4 Alemanha	0,06	0,36	0,16
5 França	10,18	0,67	15,26
6 Reino Unido	6,80	0,32	21,51
7 Brasil	3,66	8,51	0,43
8 Rússia ²	7,53	17,10	0,44
9 Itália	0,54	0,30	1,78
10 Índia	2,30	3,29	0,70

Fonte: Flanders Marine Institute, CIA World Factbook e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui as águas interiores.

² Japão e Coreia do Sul possuem um regime conjunto para a exploração de parte de suas ZEEs. O total desta área é de 83.419 km², a qual, para os propósitos desta tabela, foi dividida entre os dois países. Possuem, também, uma área de 66.309 km² em disputa, a qual foi desconsiderada. Japão e Rússia possuem uma área em disputa de 213.951 km², a qual também foi desconsiderada.

Quando a Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar (United Nations Convention on the Law of the Sea – Unclos III) foi aberta para assinaturas em 1982, diversos Estados passaram a deter jurisdição sobre áreas de grande extensão. Territórios que aparentavam ser resquícios inúteis de um passado colonial recente ganharam imediata relevância, ao possibilitarem a incorporação de extensos territórios às águas jurisdicionais de alguns países (Nolan, 2014, p. 178-179). As longínquas ilhas Pitcairn, por exemplo, um território britânico no Pacífico, adicionaram às águas jurisdicionais do Reino Unido uma área de 836 mil quilômetros quadrados. A posse francesa da Nova Caledônia, também no Pacífico, permitiu ao país incorporar cerca de 1,4 milhão de quilômetros quadrados de águas jurisdicionais. E o desconhecido Atol Johnston, sob a posse dos Estados Unidos, agregou ao país 444 mil quilômetros quadrados.

Este, contudo, não foi o caso da China. Como se observa pela tabela 4, a relação ZEE/área terrestre da China é a menor entre os países listados. Como existem ilhas de outros países em áreas muito próximas à sua costa e como o país não detém a posse de ilhas ou arquipélagos em locais distantes, a China foi menos beneficiada pela aprovação da Unclos III que outras potências. Em comparação aos Estados Unidos, sua ZEE é aproximadamente 14 vezes inferior, e em relação

ao Japão, cerca de 4,6 vezes menor. Em artigo do jornal chinês *People's daily*, a questão foi colocada da seguinte forma.

De acordo com a convenção da lei marinha das Nações Unidas (*sic*), bem como da posição consistente que ocupa, a China tem jurisdição sobre quase 3 milhões de km² de mar, incluindo as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua e a zona econômica exclusiva, além de uma parte dos direitos e interesses na plataforma continental exterior.

(...) em comparação com várias outras potências marítimas do mundo, este número é muito pequeno. Áreas territoriais nacionais oceânicas reivindicadas pelos Estados Unidos e pela Austrália estendem-se a quase 10 milhões de km², enquanto países como Japão, Canadá e Reino Unido reivindicam mais de 4 milhões de km². Em vista de sua enorme base populacional, a soberania da China sobre seus mares circundantes está longe de ser grande.

A soberania da China sobre suas águas circundantes é, portanto, relativamente desfavorável para um estado que carrega um pesado fardo de desenvolvimento, parte de cuja missão é tornar-se uma potência marítima (Bo, 2013, tradução nossa).¹⁷

Observa-se neste trecho que a área proclamada é de 3 milhões de quilômetros quadrados, incluindo, assim, territórios atualmente em disputa. Mesmo essa área, contudo, é considerada diminuta frente às de outros países e às necessidades da China. Nota-se, portanto, a insatisfação em relação à divisão de áreas marítimas conforme o previsto pela Unclos III.

O único país listado na tabela 4 em que a relação ZEE/área terrestre se aproxima da chinesa é a Alemanha. Diferentemente da China, contudo, não há na Alemanha percepções de ameaças securitárias oriundas de países vizinhos e/ou dos Estados Unidos (ao contrário, são os Estados Unidos que, em grande medida, garantem a segurança do país). Além disso, embora a economia alemã também possua elevado grau de dependência em relação ao comércio externo, o modal marítimo é menos relevante que no caso da China. Dois indicadores demonstram esse fato: o volume de movimentação de contêineres em portos e o índice de conectividade do transporte marítimo (tabela 5).

17. "According to the law of the United Nations' marine convention and China's own consistent position, China has jurisdiction over almost 3 million square kilometers of sea, including inland waters, territorial sea, contiguous zone and the exclusive economic zone, and a share of rights and interests on the outer continental shelf. (...) compared with many other world maritime powers, this figure is very small. National ocean territorial areas claimed by the United States and Australia extend to almost 10 million square kilometers, while countries such as Japan, Canada, and the UK claim more than 4 million square kilometers. In view of its huge population base, China's sovereignty over its surrounding seas is far from vast. China's sovereignty over its surrounding waters is therefore relatively unfavorable for a state bearing a heavy burden of development, part of whose mission is to become a marine power."

TABELA 5

Movimentação de contêineres (média 2008-2010) e índice de conectividade do transporte marítimo (ICTM) (média 2009-2013)
(Ordenados pelo PIB nominal de 2012, FMI)

	Movimentação de contêineres		ICTM ²
	Em milhões de TEUs ¹	% sobre total mundial	
1 Estados Unidos	40,7	8,0	84,9
2 China (exceto Hong Kong e Macau)	118,3	23,2	146,1
3 Japão	17,8	3,5	66,2
4 Alemanha	15,1	3,0	89,8
5 França	5,0	1,0	71,0
6 Reino Unido	8,2	1,6	86,0
7 Brasil	7,3	1,4	34,0
8 Rússia	3,0	0,6	24,8
9 Itália	10,0	2,0	66,5
10 Índia	8,5	1,7	41,3
Mundo	509,7	-	-

Fonte: Banco Mundial (Indicadores de Desenvolvimento Mundial), UNCTADStat e FMI.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ *Twenty foot equivalent unit* (TEU) é a medida mais utilizada no comércio internacional por contêineres. Em 2012, aproximadamente 16% do volume total do comércio internacional era realizado por meio de contêineres (Unctad, 2013, p. 7).

² O índice se baseia em cinco componentes: *i)* número de navios; *ii)* capacidade destes em termos de transporte de contêineres; *iii)* tamanho máximo dos navios; *iv)* número de serviços; e *v)* número de empresas que desdobram navios de contêineres nos portos do país. Para cada país e para cada componente, o valor atribuído é dividido pelo valor máximo de cada componente para o ano de 2004. Faz-se então uma média, a qual é dividida pela média máxima para 2004, multiplicando-se o resultado por 100. A média máxima de 2004 passa, então, a ser 100, e os demais países são classificados nesta escala, observando-se a evolução dos valores após 2004 a partir do patamar inicial.

Observa-se que a movimentação de contêineres na China responde por 23,2% do total mundial, volume aproximadamente três vezes superior ao dos Estados Unidos, segundo país na lista. O volume é, também, equivalente a cerca de três vezes a soma dos existentes nas quatro maiores economias da União Europeia (Alemanha, França, Reino Unido e Itália). Em termos do ICTM, a China ocupa a primeira posição, com um índice 62,7% superior ao da Alemanha.

Ao mesmo tempo, a China encontra-se em posição de desvantagem em termos de territórios marítimos, mesmo em relação aos demais países do Leste Asiático, como se observa na tabela 6.

TABELA 6

Áreas terrestres e marítimas das cinco maiores economias do Complexo Regional de Segurança do Leste Asiático
(Ordenadas pelo PIB nominal de 2012)

	Mar territorial + ZEE (milhões km ²) (A)	Área terrestre (milhões km ²) (B) ¹	Relação (mar territorial + ZEE)/ área terrestre (A/B)
1 China	0,88	9,60	0,09
2 Japão ²	4,07	0,38	10,78
3 Austrália ³	9,08	7,74	1,17
4 Coreia do Sul	0,37	0,10	3,67
5 Indonésia	5,98	1,90	3,14

Fonte: Flanders Marine Institute, CIA World Factbook e FMI.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Inclui as águas interiores.

² Japão e Coreia do Sul possuem um regime conjunto para a exploração de parte de suas ZEEs. O total desta área é de 83.419 km², a qual, para os propósitos desta tabela, foi dividida entre os dois países. Possuem, também, uma área de 66.309 km² em disputa, a qual foi desconsiderada. Japão e Rússia possuem uma área em disputa de 213.951 km², a qual também foi desconsiderada.

³ Austrália e Timor-Leste possuem um regime conjunto para a exploração de parte de suas ZEEs. O total desta área é de 34.905 km², da qual, para os propósitos desta tabela, metade está incluída na ZEE australiana. Ademais, a Austrália possui com Papua Nova-Guiné um regime de proteção conjunto de parte de sua ZEE, no total de 3.730 km². Metade desta área aparece como parte da ZEE da Austrália.

A ZEE da China é, proporcionalmente, a menor entre os países listados. A Austrália, cuja razão ZEE/área terrestre é a mais próxima da chinesa, possui uma relação treze vezes maior. O Japão, com uma superfície terrestre 25 vezes menor que a da China, possui uma ZEE 4,6 vezes superior, com uma relação ZEE/área terrestre 124 vezes maior. A China, portanto, encontra-se em desvantagem quanto a este aspecto não apenas em relação às outras potências mas em sua própria região.

Esses fatores, em conjunto, aumentam a propensão chinesa em expandir seu poder militar naval, sendo o interesse pela expansão territorial marítima um de seus elementos centrais. Nas próximas duas subseções são analisadas algumas das particularidades do Mar da China Oriental e do Mar do Sul da China, destacando-se as disputas em curso em cada um destes espaços.

4.1 Mar da China Oriental

No Mar da China Oriental, a ZEE chinesa se encontra parcialmente “bloqueada” por uma faixa de territórios insulares, desde Kyushu (Japão) até Taiwan, passando por Okinawa, conforme se observa no mapa 3. Trata-se do segmento norte da chamada “primeira cadeia de ilhas”. Neste espaço, há uma significativa presença militar norte-americana, sobretudo em Okinawa e na Coreia do Sul.

Há uma segunda disputa entre os dois países. A cerca de 4 km a oeste da linha que atualmente divide as ZEEs da China e do Japão há uma área na qual existem depósitos de gás natural, denominada Campo de Chunxiao (Shirakaba, no Japão), atualmente explorada pela China (conforme indicado no mapa 3). A área se situa na ZEE da China, mas o Japão alega que a exploração afeta áreas que se encontram em sua ZEE, exigindo dessa forma participação na exploração (Stratfor, 2010b; 2011; 2012b).

Uma terceira disputa refere-se à Okinotorishima (indicada no mapa 3). Trata-se de um território efetivamente japonês – reconhecido desta forma inclusive pela China –, mas que segundo o governo da China é um atol incapaz de abrigar vida humana (Stratfor, 2004). Dessa forma, conforme prevê o Artigo 121 da Unclos III (United Nations, 1982), o Japão não teria direito a possuir uma ZEE ao redor do atol. A atual ZEE tornar-se-ia assim um espaço internacional, com instituições chinesas podendo explorar recursos pesqueiros e minerais. Isso retiraria da ZEE japonesa um espaço de aproximadamente 400 mil quilômetros quadrados.

Alguns episódios em período recente indicam possível escalada de tensões entre os dois países. Um deles ocorreu no segundo semestre de 2010, quando um navio pesqueiro chinês se chocou contra uma embarcação da guarda costeira japonesa em área próxima às ilhas Senkaku/Diaoyu, levando à detenção do comandante da embarcação. Como resposta, autoridades chinesas cancelaram visitas oficiais programadas para o Japão e suspenderam o fornecimento de terras raras para o país (Bradsher, 2010; Yamaguchi, 2010).

Outro indicativo da escalada de tensões foi a declaração pelo governo chinês, em novembro de 2013, do estabelecimento de uma zona de defesa e identificação aérea (air defense identification zone – Adiz) no Mar da China Oriental. A área sobrepõe-se parcialmente às Adiz de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, além de incluir o espaço aéreo correspondente às ilhas Senkaku/Diaoyu e à sua respectiva ZEE (China, 2013b). Na prática, trata-se de uma medida que busca impor um controle parcial sobre o espaço aéreo, conferindo materialidade à perspectiva chinesa de que a “primeira cadeia de ilhas” é o seu principal perímetro defensivo. O Japão respondeu com retórica dura, afirmando que não respeitaria a decisão chinesa, o mesmo ocorrendo por parte da Coreia do Sul, que ainda respondeu à medida chinesa por meio da expansão de sua própria Adiz. Os Estados Unidos, por sua vez, não reconheceram a medida tomada pelo governo da China (Stratfor, 2013h).

Deve-se considerar ainda que o governo de Shinzō Abe seria, em tese, mais propenso ao uso da força em comparação a governos anteriores, tendo declarado que a usaria caso a China realizasse um desembarque nas ilhas Senkaku/Diaoyu (Japan..., 2013). As disputas, ao mesmo tempo, favorecem a proposta da chamada normalização do poder militar do Japão, segundo a qual as restrições ao país

existentes desde o final da Segunda Guerra Mundial deveriam ser abolidas (Stratfor, 2012b; 2013h). Fortalece-se a percepção de que é preciso possuir capacidades independentes para se assegurar a segurança do país, sobretudo quanto à manutenção das linhas de comunicação marítima, essenciais para a economia japonesa (Stratfor, 2014c).

Mesmo antes do início do mandato de Shinzō Abe, medidas na área da defesa demonstravam que a proposta de normalização militar do país vinha sendo realizada. No final de 2010, o governo japonês introduziu uma nova doutrina, a chamada Defesa Dinâmica, que prevê a modernização militar do país. Buscam-se, sobretudo, forças mais flexíveis e que sejam capazes de utilizar as amplas capacidades tecnológicas nacionais (Stratfor, 2012b). O país passou, ainda, a realizar maior número de exercícios militares com forças armadas estrangeiras, destacando-se os realizados no Mar do Sul da China com os Estados Unidos (*op. cit.*). E o fato de o Japão possuir equipamentos militares de origem norte-americana contribui para a interoperabilidade entre as forças dos dois países (Nolan, 2014, p. 221-222).

O aprimoramento de suas forças anfíbias tem sido priorizado pela cúpula política e militar do país, dada sua importância para a defesa de pequenos territórios insulares, decisão que tem recebido apoio significativo do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos (Stratfor, 2012b). Em dezembro de 2012, em razão do lançamento de um foguete pela Coreia do Norte, o governo japonês ativou seu sistema de defesa, com destaque para os interceptadores Patriot Advanced Capability-3 e contratorpedeiros dotados do sistema de combate Aegis (Aegis Combat System – ACS), ativos nas principais ilhas do Japão, em Okinawa, no Mar da China Oriental e no Mar do Japão (*op. cit.*). Em junho de 2013, o Japão participou, ainda, do exercício militar Dawn Blitz na costa norte-americana, centrado em operações anfíbias. Um ponto de destaque foi o fato de as Forças de Autodefesa Japonesas operarem pela primeira vez de forma integrada (Stratfor, 2013n).

A mudança central, contudo, seria a revisão do Artigo 9º da Constituição japonesa, que veta a existência de Forças Armadas no país. Embora o governo de Shinzō Abe tenha demonstrado a intenção de abolir – ou pelo menos reformular – este artigo, a oposição de algumas nações, notadamente China e Coreia do Sul, é intensa (Stratfor, 2012b). A revisão dependerá, em parte, da capacidade do governo japonês de convencer países vizinhos de que a medida seria benéfica para eles, em face da necessidade de se conter o avanço chinês (*op. cit.*).

Embora as reivindicações chinesas no Mar da China Oriental provavelmente venham a se manter ao longo dos próximos anos, as possibilidades de uma ação militar chinesa neste espaço são limitadas em função das amplas capacidades militares dos Estados Unidos e, em menor escala, da Coreia do Sul e Japão. Como se observa no mapa 3, há elevado número de militares dos Estados Unidos em áreas

próximas a este possível teatro de operações, ao que se deve somar a capacidade de rápida mobilização de forças suplementares.

4.2 Mar do Sul da China

O Mar do Sul da China abriga algumas das principais linhas de comunicação marítima e infraestruturas portuárias do globo. Por ele circulam, diariamente, cerca de 14 milhões de barris de petróleo (um terço do fluxo marítimo internacional) e 16 bilhões de pés cúbicos de gás natural (metade do fluxo marítimo internacional) (EIA, 2013). Os terminais de contêineres dos portos de Cingapura, Hong Kong, Shenzhen e Guangzhou estiveram entre os dez maiores do mundo em volume movimentado no período 2010-2011, respondendo por cerca de um terço do total global (Unctad, 2013). Além disso, a área possui depósitos de hidrocarbonetos: a China National Offshore Oil Corporation (Cnooc) estima que existam 125 bilhões de barris de petróleo e 500 trilhões de pés cúbicos de gás natural apenas em reservas ainda não descobertas (EIA, 2013, p. 2).¹⁸

As intensas trocas regionais, o elevado tráfego marítimo, a presença de hidrocarbonetos, a existência de Estados significativamente mais fracos que a China, a menor presença militar dos Estados Unidos e o elevado interesse do governo em moldar este espaço têm contribuído para transformá-lo em uma espécie de *Caribe Chinês* (Kotani, 2011, p. 1; Kaplan, 2014, *passim*).

A existência de Estados mais fracos e de uma presença militar norte-americana menos significativa são, particularmente, vantagens substanciais para a China em comparação ao Mar da China Oriental. Como se observa na tabela 7, os gastos militares da China são muito superiores aos dos demais países limítrofes no Mar do Sul da China.

Se, no Mar da China Oriental, os gastos militares do país parecem indicar a sua progressiva supremacia em comparação aos vizinhos, isso é ainda mais evidente no Mar do Sul da China. O desequilíbrio de forças é particularmente acentuado em função das disputas por territórios marítimos ocorrerem, sobretudo, com Vietnã e Filipinas, países com capacidades militares limitadas. As possibilidades de sucesso de uma ação militar chinesa seriam, portanto, bastante mais significativas que no Mar da China Oriental (Singh, 2013).

18. Deve-se fazer a ressalva, contudo, que a Energy Information Administration (EIA) dos Estados Unidos é bastante mais cautelosa, estimando que em todo o Mar do Sul da China existem cerca de 11 bilhões de barris de petróleo e 190 trilhões de pés cúbicos de gás natural (United States, 2013, p. 2).

TABELA 7

Gastos militares dos países lindeiros no Mar do Sul da China e percentual em relação ao total regional
(Em US\$ bilhões de 2011)

	1993		2003		2013		Variação 2013-1993 (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	
China	23,5	44,1	57,4	62,8	171,4	79,1	+630,7
Taiwan	13,5	25,3	9,8	10,7	10,3	4,8	-23,5
Cingapura	4,3	8,1	8,0	8,7	9,1	4,2	+110,4
Indonésia	1,8	3,4	4,1	4,5	8,4	3,9	+356,9
Tailândia	4,6	8,7	3,4	3,7	5,6	2,6	+21,8
Malásia	2,6	4,9	4,4	4,8	4,8	2,2	+85,1
Vietnã	0,6	1,1	1,5	1,6	3,2	1,5	+448,8
Filipinas	1,9	3,6	2,4	2,6	3,2	1,5	+68,2
Outros ¹	0,4	0,8	0,5	0,5	0,6	0,3	+41,5
Total regional	53,2	-	91,4	-	216,6	-	+307,1

Fonte: Sipri.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Brunei e Camboja.

Obs.: 1. Os seguintes dados são estimados: China, para todo o período; Camboja, Indonésia e Tailândia, para 1993.

2. Dados referentes ao exercício financeiro em questão para cada país.

As reivindicações territoriais abrangem, sobretudo, dois grupos de ilhas: *i*) as Paracel (denominadas Xisha, na China), um conjunto de cerca de 30 ilhas a aproximadamente 140 milhas náuticas da ilha de Hainan, com 8 quilômetros quadrados de área terrestre e mar territorial/ZEE de 293 mil quilômetros quadrados; e *ii*) as Spratly (denominadas Nansha, na China), um conjunto de aproximadamente 750 ilhas, com área terrestre total de 5 km² e um mar territorial/ZEE de 439 mil quilômetros quadrados. Os territórios são disputados – total ou parcialmente – por mais cinco países: Brunei, Filipinas, Malásia, Taiwan e Vietnã, conforme aparece no mapa 4.

As reivindicações chinesas, contudo, extrapolam os limites das ZEEs destes dois grupos de ilhas. Elas abrangem a área interna aos traços em vermelho, os chamados “nove traços”, conforme estabelecido em 1953 por documento oficial do país, correspondendo a aproximadamente 80% da área do Mar do Sul da China (Stratfor, 2012d; O’Rourke, 2013, p. 10).

Trata-se de um conflito complexo em função das reivindicações sobrepostas de Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia e Taiwan, conforme se observa no mapa 4. Parte desta área, contudo, não é considerada internacionalmente em disputa. À luz do reconhecimento internacional, apenas as ZEEs das ilhas Paracel e Spratly não

se encontram sob a jurisdição de nenhum Estado. A China reivindica, portanto, áreas que estão sob a jurisdição de outros Estados.

MAPA 4

Áreas em disputa no Mar do Sul da China



Fonte: Burgess (2012).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Os nomes dos países correspondem às áreas por eles reivindicadas.

2. Linhas pontilhadas em azul: limites dos mares territoriais.

3. Áreas internas aos "nove traços" em vermelho: áreas reivindicadas pela China.

4. Áreas internas às linhas em laranja: áreas reivindicadas pelas Filipinas, sobrepondo-se às reivindicações de China, Vietnã, Malásia e, em uma pequena parte, de Brunei.

5. Áreas internas às linhas em azul: áreas reivindicadas pelo Vietnã, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Malásia e Brunei.

6. Áreas internas às linhas em roxo: áreas reivindicadas pela Malásia, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Brunei e Vietnã.

7. Áreas internas às linhas em verde-claro e marrom: áreas reivindicadas pela Indonésia, sobrepondo-se às reivindicações da China.

8. Áreas internas às linhas em verde-escuro: áreas reivindicadas por Brunei, sobrepondo-se às reivindicações de China, Filipinas, Malásia e Vietnã.

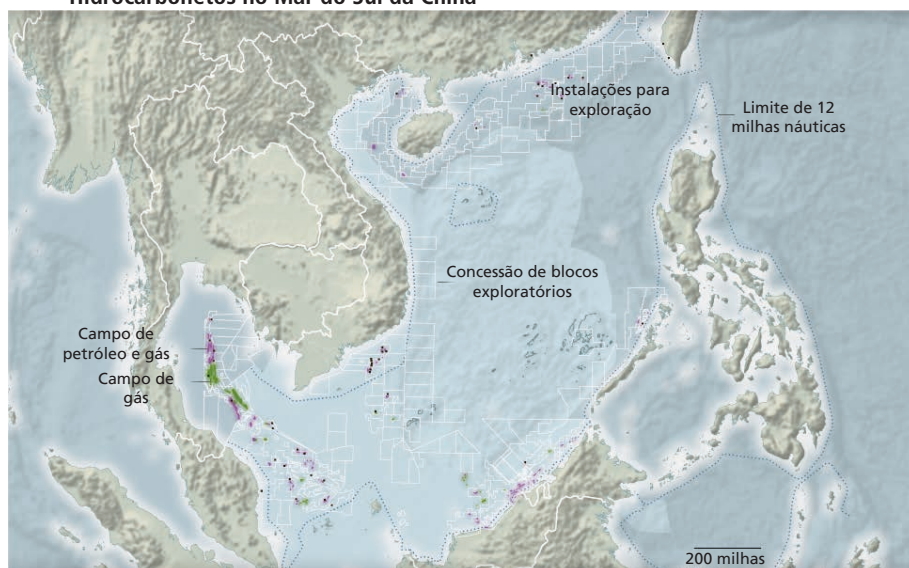
No caso das Ilhas Paracel, a disputa ocorre entre China, Taiwan e Vietnã. Nas Ilhas Spratly, as reivindicações são ainda mais complexas: China, Taiwan e Vietnã reclamam todo o conjunto das ilhas; as Filipinas reivindicam oito ilhas; a Malásia três ilhas; e Brunei apenas um recife na parte meridional das ilhas (Kaplan, 2014).

Além disso, não há clareza quanto à natureza das reivindicações chinesas sobre a área interna aos "nove traços". O documento supramencionado, de 1953, foi publicado antes da assinatura da Unclos I, de 1958, a qual previa que a jurisdição sobre áreas marítimas dependia da jurisdição sobre áreas terrestres (United Nations, 1958), posição mantida na Unclos III (United Nations, 1982). É a partir da projeção

continental que se deveria, portanto, definir os limites das águas jurisdicionais de cada país. O que se observa nos “nove traços”, contudo, é o oposto. Trata-se de uma reivindicação sobre áreas marítimas que, embora inclua a posse das áreas terrestres situadas dentro do perímetro, não é uma projeção traçada a partir destas áreas. Assim, ainda que a China detivesse a posse das ilhas Paracel e Spratly, bem como as águas jurisdicionais correspondentes, a sua reclamação territorial não estaria plenamente atendida, pois estaria aquém dos limites dos “nove traços”.¹⁹

Do ponto de vista geopolítico, a posse da área reivindicada permitiria à China manter uma faixa contínua de ZEE até uma área situada a cerca de mil quilômetros da entrada do Estreito de Malaca, detendo jurisdição, assim, sobre uma área rica em recursos naturais e de amplo tráfego marítimo. Como se observa no mapa 5, algumas das áreas reivindicadas possuem instalações permanentes para a exploração de reservas de petróleo e gás natural (em “manchas” nas cores rosa e verde) ou estão ao menos concedidas para exploração (quadrados com linhas na cor branca).

MAPA 5
Hidrocarbonetos no Mar do Sul da China



Fonte: Burgess (2012).

Elaboração do autor.

Há que se destacar, contudo, que o governo chinês avança lentamente no Mar do Sul da China, obtendo pequenas conquistas e buscando transformá-las em fatos consumados (Stratfor, 2013f). Dessa maneira, possui condições para seguir

19. Mesmo no governo chinês, há diferentes interpretações sobre a natureza dos “nove traços” (Nong, 2012).

projetando no exterior uma imagem de *grande potência responsável*, o que não seria possível se realizasse grandes ações militares na região (Noesselt, 2014, p. 9-10).

Ao se rastrear as decisões de política externa do país para o Mar do Sul da China, observam-se de fato “pequenos passos” que, aos poucos, têm ampliado o seu domínio territorial, assim como criado condições para que continue a fazê-lo. Entre estes passos, estão: a Batalha das Ilhas Paracel, em 1974, pela qual a China passou a controlar a parte ocidental das ilhas, então sob controle do Vietnã do Sul; o Conflito dos Recifes Johnson do Sul, em 1988, pelo qual a China passou a ocupar oito das ilhas Spratly, até então sob controle do Vietnã; a construção de instalações permanentes, em 1995, nos Recifes Mischief, parte das Ilhas Spratly, então sob controle das Filipinas (Joyner, 1999, p. 53-54; Chung, 2009, p. 100); a ameaça de retaliação contra empresas de hidrocarbonetos, em 2007, caso assinassem contratos com o governo do Vietnã para a exploração de recursos no Mar do Sul da China (Tran, Vieira e Ferreira-Pereira, 2013, p. 164); o disparo contra uma embarcação de pesca do Vietnã, em 2007, com o consequente afundamento da mesma; o banimento de atividades de pesca no Mar do Sul da China, em 2009 (*idem*); o estabelecimento, em 2012, do distrito administrativo de Sansha, com jurisdição sobre as ilhas Paracel e Spratly (*ibidem*); a impressão nos passaportes do país de mapas contendo os “nove traços”, área de domínio almejada pelo país no Mar do Sul da China (IISS, 2012a); e o incidente entre as guardas costeiras da China e do Vietnã, em maio de 2014, após uma plataforma de petróleo da Cnooc ter sido estacionada em área reivindicada pelos dois países, o que levou embarcações chinesas a abalroarem e dispararem canhões de água contra as embarcações vietnamitas (Mullany e Barboza, 2014).

A busca por expandir o domínio *de facto* sobre o Mar do Sul da China também é realizada por outros países lindeiros. Em relação ao supramencionado incidente entre China e Vietnã, o envio de embarcações vietnamitas para a área onde se encontrava a plataforma de petróleo da Cnooc foi também uma forma de asseverar a reivindicação do Vietnã sobre aquele espaço. O governo do Vietnã tem, ainda, negociado a oferta de blocos de exploração de hidrocarbonetos para empresas da Índia no Mar do Sul da China, gerando protestos por parte do governo da China (Jun, 2011; Dikshit, 2013; Ghosh, 2014). Esta ação do governo do Vietnã é uma forma de reforçar suas reivindicações por meio da atração de potências extrarregionais para as disputas (Ghosh, 2014). Contudo, a larga assimetria de poder entre a China e os demais países lindeiros atribui à China condições mais adequadas de alterar em seu favor o *status quo* territorial no Mar do Sul da China.

As reivindicações chinesas no Mar do Sul da China têm sido reforçadas não apenas por meios militares do PLA mas pela maior presença de forças marítimas *civis* neste espaço. Desde março de 2013, estas forças formam a Guarda Costeira da

China, controlada pela Administração Estatal dos Oceanos. Trata-se, no momento, do principal instrumento de asserção das reivindicações chinesas na região, tendo em vista que a presença de embarcações *militares* de grande porte seria mais facilmente interpretada como uma ação hostil pelos demais países lindeiros. Isto ampliaria o risco de escalada de tensões e incentivaria os vizinhos a procurarem o apoio dos Estados Unidos, contrabalançando assim a força da China (Stratfor, 2013i; 2013j). Este *small stick*, conforme termo utilizado em Holmes e Yoshihara (2012) e Holmes (2014), supera por si só a dimensão das Forças Armadas dos países que compartilham este espaço. E, enquanto as hostilidades não aumentarem, o *small stick* continua sendo utilizado, com o PLA (o *big stick*) permanecendo como força de reserva.

Ao mesmo tempo, o país segue expandindo seu poder militar, de forma a impor custos crescentes a ações militares de eventuais adversários. Como analisado na seção 2, entre as grandes potências, a China é o país que mais investiu na modernização de suas Forças Armadas ao longo das últimas duas décadas. Esse processo levou a um reequilíbrio na distribuição de recursos de poder no Leste Asiático, havendo uma clara supremacia em relação aos países lindeiros no Mar do Sul da China.

Cabe, ainda, mencionar que o tema da disputa pelas Ilhas Spratly não foi incluído de forma substantiva na agenda da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean) ou no Fórum Regional da Asean (Asean Regional Forum – ARF). Isto se deve, sobretudo, à posição chinesa de não abordar o tema em espaços multilaterais. Decorre, também, da posição de outros países da região, especialmente a Malásia, que igualmente optaram por não discutir o tema multilateralmente (Rubiolo, 2011, p. 73 e 81-83; Poling, 2013, p. 3). Além disso, ainda que o tema fosse incluído nas agendas da Asean e/ou da ARF, a fraqueza destas instituições seria um obstáculo à implementação de eventuais acordos entre os Estados-membros.

4.3 Os Estados Unidos e a segurança no Leste da Ásia

Análises sobre dinâmicas geopolíticas no Leste da Ásia não são completas sem indicações sobre o papel dos Estados Unidos na região. A presença militar permanente do país no Pacífico e, em particular, no Leste da Ásia, decorre de um conjunto de razões, destacando-se: a presença de territórios norte-americanos naquele espaço ou próximos a ele; a importância de assegurar a manutenção das linhas de comunicação marítima; a necessidade de garantir a segurança do Japão e da Coreia do Sul; e, de forma geral, a importância de garantir a estabilidade do Leste da Ásia.

Em dezembro de 2013, cerca de 50 mil militares dos Estados Unidos estavam estacionados no Japão, o que correspondia a 30,7% do total de militares

norte-americanos no exterior (United States, 2013).²⁰ Essa concentração é ainda maior ao se considerar apenas a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais, com 19,7 mil militares (64,7% do total desdobrado no exterior) e 16 mil militares (63,4% do total), respectivamente. Na Coreia do Sul, embora dados oficiais recentes não estejam disponíveis, este número era de aproximadamente 25 mil na segunda metade de 2008 (*op. cit.*). Essa presença poderia ser expandida rapidamente, sobretudo pelas capacidades de apoio da base naval e aérea de Guam (5.400 militares ao final de 2013) e de instalações localizadas no Havaí (cerca de 50 mil militares nesta mesma data) (*op. cit.*).

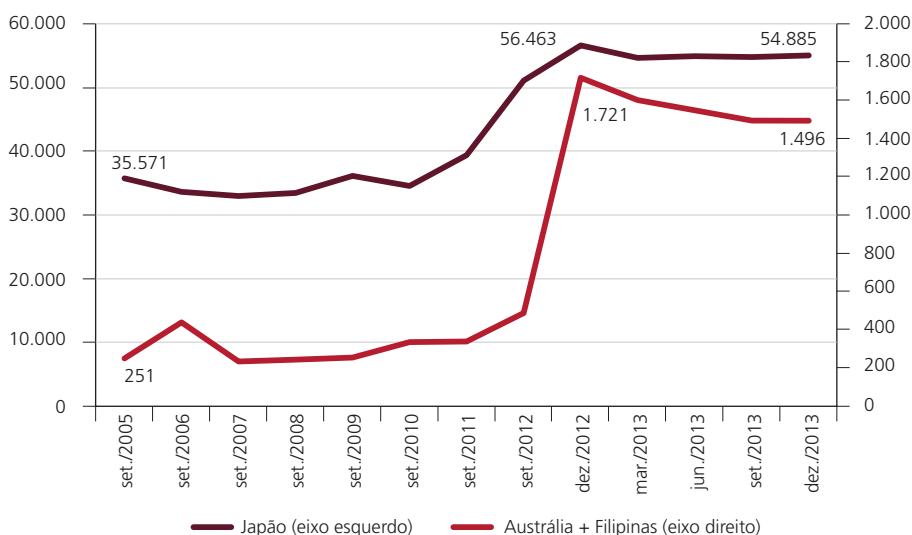
As tropas que servem nestas localidades se encontram, em parte, embarcadas. Embora não existam dados recentes sobre os efetivos distribuídos em embarcações, o total para a região da Ásia-Pacífico, na segunda metade de 2008, era de aproximadamente 9 mil militares, cerca de 14% do total distribuído na região à época (sem considerar o pessoal localizado em territórios norte-americanos no Pacífico, sobretudo Guam e Havaí). Em conjunto com tropas não embarcadas, este pessoal movimenta-se pelos mares do Leste Asiático e realiza exercícios militares com outros países da região. Esses exercícios contam, ainda, com a presença de tropas e equipamentos norte-americanos que realizam atividades no Pacífico, mas não estão distribuídos permanentemente na região da Ásia-Pacífico.

O governo chinês percebe de forma negativa a presença de embarcações e aeronaves militares de outros países em sua ZEE ou áreas próximas, particularmente dos Estados Unidos. Interceptações por militares chineses ocorrem com relativa frequência, eventos que podem, eventualmente, se transformar em incidentes de maior gravidade. Isto ocorreu no caso da colisão entre uma aeronave de reconhecimento norte-americana EP-3 e uma aeronave de caça chinesa F-8 em 2001, próximo à ilha de Hainan. Ocorreu também no caso das embarcações norte-americanas *Impeccable* e *Victorious*, em 2009. Incidentes deste tipo poderiam levar a uma escalada de hostilidades e/ou a uma crise política severa entre os dois países.

Esses incidentes ocorrem em um contexto no qual os Estados Unidos têm sinalizado que pretendem ampliar o papel atribuído ao Pacífico nas suas políticas de defesa e segurança, particularmente na área naval, parte do chamado *rebalance to the Asia-Pacific* (United States, 2014, p. 4 e 34; Uspacom, s.d.). Entre os elementos que motivaram essa decisão, ou que já se mostram como consequência da mesma,

20. O total de pessoal militar no exterior cujo desdobramento é informado pelo Departamento de Defesa foi, em dezembro de 2013, de aproximadamente 125 mil militares. Havia, ainda, cerca de 39 mil militares cujo local de desdobramento não era informado. Como este pessoal encontra-se, em grande parte, no Afeganistão, na Coreia do Sul, no Iraque e no Kuwait, eles foram somados para fins do cálculo do total de militares no exterior. Para os cálculos referentes ao pessoal da Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais o mesmo procedimento foi adotado. No caso da Marinha, o total informado era de cerca de 30 mil militares, somando-se 330 com distribuição desconhecida. No caso do Corpo de Fuzileiros Navais, os mesmos números eram, respectivamente, cerca de 18 mil e 7,5 mil (United States, 2013).

destacam-se: a contenção de gastos em defesa nos Estados Unidos; a expansão militar chinesa, simultânea à estagnação dos investimentos em defesa em Taiwan e no Japão; o encerramento da maior parte das atividades militares dos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque; e a menor prioridade relativa atribuída ao enfrentamento do terrorismo. Embora o redirecionamento seja um processo de médio a longo prazo, alguns sinais se manifestam, entre os quais o crescimento da presença de militares dos Estados Unidos no Leste da Ásia, particularmente no Japão, na Austrália e nas Filipinas, conforme se observa no gráfico 2.

GRÁFICO 2**Número de militares dos Estados Unidos servindo no Japão, na Austrália e nas Filipinas**

Fonte: U.S. Department of Defense.
Elaboração do autor.

Essa presença tende a se expandir no futuro próximo. Pretende-se, dentre outras medidas: reforçar as capacidades navais norte-americanas no Japão; realocar integrantes do Corpo de Fuzileiros Navais norte-americanos para Guam; e estabelecer uma Marine Air Ground Task Force (MAGTF) na Austrália, com cerca de 2.500 militares (United States, 2014, p. 34).

Elemento central a ser observado, contudo, é a redução dos gastos em defesa nos Estados Unidos até o final desta década, processo que indica um menor engajamento do país no papel de mantenedor da segurança internacional (Strafor, 2013k; 2014b). Neste cenário, reforçar capacidades militares de países aliados – como o Japão – implica que recursos públicos norte-americanos seriam poupados, podendo ser alocados para a resolução de problemas domésticos, uma das bandeiras do segundo mandato de Barack Obama. Por esse motivo, apesar de os Estados Unidos dificilmente abdicarem

do papel de mantenedores da segurança no Pacífico, as propostas de fortalecimento militar do Japão têm sido recebidas de maneira positiva – e mesmo incentivadas – pelos Estados Unidos (Stratfor, 2013l; 2014c). Essa postura decorre, sobretudo, da necessidade de contrabalançar o crescente poder militar da China, tornando a expansão militar japonesa conveniente do ponto de vista dos interesses dos Estados Unidos na região (Stratfor, 2013m).

5 TENDÊNCIAS

Como indicação das possíveis dinâmicas de segurança ao longo dos próximos anos, é útil analisar as previsões de gastos em defesa para o futuro próximo. Uma das principais fontes para estas estimativas é o banco de dados produzido anualmente pela Jane's Information Group. Os dados para os cinco países com os maiores gastos militares do globo constam da tabela 8.

TABELA 8
Estimativas para os gastos militares (2013-2018)
(Em US\$ bilhões de 2013)

	2013		2018		Variação 2018-2013 (%)
	Valor	% sobre o PIB	Valor	% sobre o PIB	
Estados Unidos	594,1	3,5	550,4	2,8	-7,4
China	165,2	1,7	229,9	1,7	+39,1
Rússia	49,3	3,1	60,0	3,7	+21,9
Reino Unido	59,5	2,2	56,8	1,8	-4,5
França	53,1	1,9	54,2	1,8	2,1

Fonte: Jane's.

Elaboração do autor.

Obs.: Estes dados não são comparáveis com os da tabela 1 em razão de metodologias de cálculo distintas.

As estimativas indicam que a expansão dos gastos em defesa na China provavelmente irá se desacelerar ao longo dos próximos anos, em função tanto das menores taxas de crescimento econômico como da opção do governo chinês de não ampliar o “fardo” militar da nação. Assim como ocorreu nos anos 2000, o percentual de recursos para a defesa em relação ao PIB deverá se manter estável entre 2013 e 2018. Além disso, tal como em 2013, é provável que o fardo militar em 2018 seja inferior ao dos demais países listados. As estimativas indicam que o percentual do PIB alocado para as atividades de defesa na China em 2018 será cerca de 1 p.p. inferior ao previsto para os Estados Unidos.

Ainda assim, as estimativas são de movimentos distintos ao se comparar a provável trajetória dos gastos chineses (e russos) em relação à dos principais países da Otan. Em período relativamente curto, estima-se que os gastos em defesa da

China passem de um patamar equivalente a 29% dos gastos norte-americanos, em 2013, para 42% em 2018. Além disso, se em 2013 eles foram 47% superiores à soma dos gastos de França e Reino Unido, este percentual poderá ser de 107% em 2018.

Na tabela 9 constam dados semelhantes para os países com os maiores gastos em defesa no Leste Asiático.

TABELA 9
Estimativas para os gastos militares no Leste Asiático (2013-2018)
(Em US\$ bilhões de 2013)

	2013			2018			Variação 2018-2013 (%)
	Valor	% sobre PIB	% sobre total	Valor	% sobre PIB	% sobre total	
China	165,2	1,7	55,0	229,9	1,7	62,2	+39,1
Japão	56,8	1,1	18,9	52,7	1,0	14,3	-7,4
Coreia do Sul	31,6	2,7	10,5	36,6	2,6	9,9	+15,8
Austrália	31,9	2,1	10,6	35,1	2,0	9,5	+10,1
Taiwan	14,8	3,0	4,9	15,4	2,6	4,2	+3,5
Total (cinco países)	300,3			369,5			+23,0

Fonte: Jane's.

Elaboração do autor.

Obs.: Em razão de metodologias de cálculo distintas, estes dados não são comparáveis com os da tabela 3. Além disso, os dados da Jane's não incluem países que, na tabela 3, aparecem na categoria "demais países". Assim, esta tabela compara tão somente os cinco países entre si. A análise é apenas parcialmente prejudicada, tendo em vista que a categoria "demais países" na tabela 3 responde por cerca de 10% dos gastos regionais.

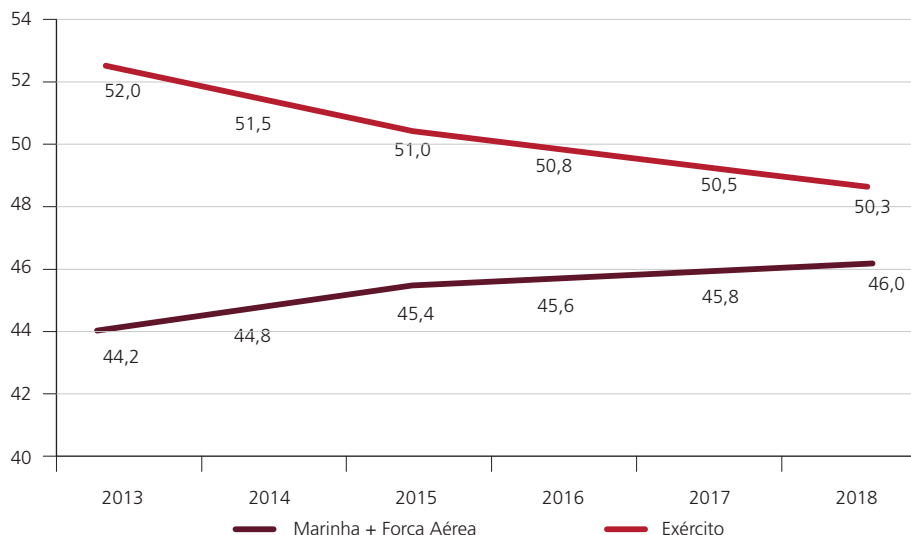
Prevê-se que, em 2018, o gasto da China seja correspondente a 4,4 vezes o do Japão, 6,3 vezes o da Coreia do Sul e 15 vezes o de Taiwan. Em 2013, os gastos da China foram 22% superiores à soma dos demais quatro países, prevendo-se que, para 2018, este percentual será de 65%. No caso do Japão, particularmente, ainda que o governo de Shinzō Abe tenha utilizado retórica dura em relação às atividades chinesas no Mar da China Oriental, não se vislumbram mudanças significativas em termos de alocação de recursos para a defesa.

Além do crescimento dos gastos (ainda que em ritmo inferior ao observado nos anos 2000), as estimativas apontam para um maior volume relativo de recursos alocados para forças navais e aéreas, conforme o gráfico 3.

No período em questão, a alocação para as forças terrestres deverá diminuir em 2 p.p., enquanto para as forças navais e aéreas ela deverá se expandir em cerca de 2 p.p. Ainda que esta mudança não seja de grandes proporções, parece provável que o crescimento da importância atribuída às forças navais e aéreas se mantenha até 2018.

GRÁFICO 3

Gastos militares chineses: distribuição por força singular (2013-2018)
(Em %)



Fonte: Jane's.

Elaboração do autor.

Obs.: Estima-se que 3,7% dos recursos serão alocados para a área de defesa como um todo, não sendo direcionados para nenhuma das três forças separadamente. Estes recursos não estão computados neste gráfico, não se totalizando, portanto, 100% dos recursos alocados para a defesa no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E INTERESSES BRASILEIROS

Este capítulo procurou destacar as relações entre a política naval da China e as estratégias do país para o seu entorno, com destaque para a busca por expandir os territórios marítimos sob sua jurisdição. Foi visto que a modernização militar, particularmente no segmento naval, foi significativamente mais profunda que a ocorrida nos demais países do Leste Asiático, o que levou a uma substancial redistribuição de recursos de poder naval na região.

Esse processo ocorre em um contexto no qual a China detém jurisdição sobre áreas marítimas relativamente pequenas, elemento que se soma à proximidade de territórios insulares de outros países, à extensa presença militar dos Estados Unidos no Leste Asiático, à dependência do fornecimento de hidrocarbonetos do exterior e à dependência do modal marítimo no seu comércio externo.

Assim, a China adentrou o século XXI em uma posição marítima desvantajosa em relação a outras potências – mesmo em relação a outros países do Leste Asiático. Ao se considerar essa posição, assim como a expansão militar do país em período recente, compreende-se de forma mais apurada as políticas do país para o Mar da China Oriental e o Mar do Sul da China. Estas consistem na busca permanente pelo maior controle sobre o conjunto destes dois mares.

Ao mesmo tempo, o processo parece ocorrer de forma lenta, com a China buscando obter um conjunto de conquistas pequenas que, no longo prazo, levariam o Leste Asiático (particularmente o Mar do Sul da China) a um novo *status quo* territorial.

Para o futuro próximo, estimativas indicam que o hiato dos investimentos militares da China em comparação aos demais países do Leste Asiático tende a se expandir. Isso, em tese, ampliaria a propensão do governo chinês em buscar soluções que incluíssem a ameaça do uso da força. A redução dos investimentos militares nos Estados Unidos reforça esta tendência, embora ao mesmo tempo ela possa ser parcialmente compensada pelo chamado *rebalance to the Asia-Pacific*.

Por fim, convém discutir algumas possíveis implicações para o Brasil das questões analisadas neste trabalho. Na introdução deste capítulo, destacaram-se cinco razões pelas quais os processos ocorridos no Mar do Sul da China podem ser de interesse do Brasil. Nos parágrafos seguintes, busca-se estender brevemente a discussão.

O primeiro ponto refere-se às consequências econômicas decorrentes da suspensão de fluxos comerciais marítimos, investimento estrangeiro direto e do rompimento de cadeias regionais/globais de valor. No caso de um conflito no Mar do Sul da China ou no Mar da China Oriental, poderia haver a suspensão de atividades de exportação/importação cujos fluxos circulam naquela área ou em espaços próximos a ela. Essa suspensão poderia ocorrer também em fluxos que circulam fora do Leste Asiático, visto que, a depender da dimensão das operações militares, as mesmas poderiam ocorrer fora daquele espaço. Além disso, ainda que parte dos fluxos se mantivesse, haveria provavelmente um aumento nos custos de fretes e seguros. Acerca do investimento estrangeiro direto, eventuais conflitos poderiam levar à suspensão de investimentos de países da região no Brasil (ou vice-versa), tendo em vista as incertezas trazidas em períodos de conflito e a priorização de investimentos em defesa. Quanto às cadeias regionais/globais de valor, em razão da baixa integração do Brasil (desconsiderando-se a participação via fornecimento de produtos primários), os impactos sobre o país decorrentes do seu rompimento não seriam profundos.

O segundo ponto abrange a realocação de forças navais norte-americanas em direção ao Pacífico. Trata-se de uma janela de oportunidade para que os países

lindeiros do Atlântico Sul desenvolvam, com maior autonomia, políticas regionais para este espaço. Estas podem ser voltadas: à manutenção da segurança das linhas de comunicação marítima; ao aproveitamento dos recursos naturais do Atlântico Sul; e ao desenvolvimento de uma identidade transatlântica própria. Como o Brasil possui a maior economia e as maiores Forças Armadas entre os países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), o país seria o mais apto a liderar este processo, fornecendo bens públicos comuns essenciais à manutenção da estabilidade deste espaço.

Sobre o terceiro ponto, acerca do possível posicionamento frente a disputas, é provável que o Brasil mantenha uma posição de neutralidade sobre os eventos em curso no Leste da Ásia, em função tanto da tradição da política externa brasileira quanto das importantes parcerias que possui com países daquela região. Alguns elementos, ao mesmo tempo, podem ser considerados na formação da posição brasileira: o intenso intercâmbio comercial e os amplos fluxos de investimento entre o Brasil e países do Leste da Ásia (ou com presença na região), especialmente China, Coreia do Sul, Japão e Estados Unidos; a associação entre Brasil e China no âmbito dos BRICS; e a existência de territórios brasileiros no Atlântico Sul com condições difíceis de habitabilidade, especialmente o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, semelhante a algumas das ilhas presentes no Leste da Ásia. Quanto a este último ponto, decisões relativas a territórios marítimos no Leste da Ásia poderiam impactar a percepção sobre os direitos de jurisdição do Brasil sobre parte de seus territórios marítimos.

Quanto ao quarto ponto, é possível que disputas no Leste da Ásia levem à discussão de possíveis reformas no atual regime internacional dos oceanos, cujo eixo encontra-se na Unclos III, de 1982. Nesse sentido, o elemento central na estratégia brasileira deve ser a busca pela preservação desse regime. A sua importância para o Brasil decorre do fato de o país ser um dos principais beneficiários de sua existência. Por não haver territórios de outros países que estejam de frente ao território brasileiro, o país pôde estender suas águas jurisdicionais aos limites máximos previstos naquela convenção. Incorporou, assim, uma ZEE de aproximadamente 3,5 milhões de quilômetros quadrados e obteve a possibilidade de ter sua plataforma continental estendida sobre cerca de 1 milhão de quilômetros quadrados adicionais. Deve-se destacar ainda que, no período 2006-2011, 90,3% do petróleo e 70,2% do gás natural extraídos no Brasil tiveram origem nestas áreas (ANP, 2013a; 2013b), as quais, em sua maior parte, não seriam de domínio exclusivo do Brasil na ausência do atual regime internacional dos oceanos.

Sobre o quinto ponto, relacionado à importância de se compreender de forma mais apurada processos centrais em um dos principais parceiros do Brasil, este capítulo buscou esclarecer algumas das principais linhas da política de defesa da China, com destaque para o segmento naval. Ao se compreender o que a China

busca nesse campo, instituições públicas e privadas no Brasil podem identificar de forma mais precisa possíveis áreas de cooperação com instituições daquele país. De fato, assim como a China, o Brasil tem investido na modernização de suas forças navais, abrindo espaço para ações cooperativas entre instituições da área da defesa, empresas, universidades e institutos de pesquisa dos dois países.

REFERÊNCIAS

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Produção de petróleo, por localização (terra e mar), segundo unidades da Federação** – 2003-2012. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=66863>>.

_____. **Produção de gás natural, por localização (terra e mar), segundo unidades da Federação** – 2003-2012. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=66867>>.

BAKER, R. China tests Japanese and U.S. patience. **Stratfor** – Geopolitical Weekly, 26 Feb. 2013.

JAPAN PM Abe warns China of force over islands landing. **BBC News**, 23 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-22260140>>.

BO, H. Harmony is the theme of China's ocean strategy. **People's Daily Online**, 17 July 2013. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90883/8330630.html>>.

BRADSHER, K. Amid tension, China blocks crucial exports to Japan. **The New York Times**, 23 Sept. 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/09/24/business/global/24rare.html?pagewanted=all&_r=0>.

BRZEZINSKI, Z. **The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives**. New York: Basic Books, 1997.

BURGESS, J. Territorial claims in South China Sea. **The New York Times**, New York, 31 May 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/interactive/2012/05/31/world/asia/Territorial-Claims-in-South-China-Sea.html?ref=southchinasea>>.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: University Press, 2003.

CHINA. **China's national defense in 2000**. Beijing: Information Office of the State Council, 2000. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/e-white/2000>>.

_____. **China's national defense in 2006**. Beijing: Information Office of the State Council, 2006. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm>>.

_____. **China's national defense in 2008**. Beijing: Information Office of the State Council, 2009. Disponível em: <http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/156833/ipublicationdocument_singledocument/b7e89920-1df6-4fab-8d61-79a8abd092a4/en/China_English2008.pdf>.

_____. **The diversified employment of China's armed forces**. Beijing: Information Office of the State Council, Apr. 2013a. Disponível em: <<http://www.wantchinatimes.com/UploadFiles/The%20Diversified%20Employment%20of%20China%27s%20Armed%20Forces.pdf>>.

_____. **Statement by the Government of the People's Republic of China on establishing the East China Sea Air Defense Identification Zone**. Beijing, 23 Nov. 2013b. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911635.htm>.

CHUNG, C. Southeast Asia and the South China Sea dispute. In: BATEMAN, S.; ELMERS, R. (Ed.). **Security and international politics in the South China Sea: towards a co-operative management regime**. New York: Routledge, 2009.

DIKSHIT, S. Vietnam offers India seven oil blocks in South China Sea. **The Hindu**, New Delhi, 21 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/national/vietnam-offers-india-seven-oil-blocks-in-south-china-sea/article5372744.ece>>.

DOBBINS, J. *et al.* **Conflict with China: prospects, consequences, and strategies for deterrence**. RAND Corporation, 2011. (Occasional Papers, n. 334). Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP344.pdf>.

EIA – U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. **South China Sea**. EIA, 7 Feb. 2013. Disponível em: <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/South_China_Sea/south_china_sea.pdf>.

FISHER JUNIOR, R. D. China marks aviation milestones with J-10B production, second Y-20 prototype flight. **Jane's Defence Weekly**, 23 Dec. 2013.

GHOSH, P. K. Vietnam ropes in stakeholders to China territorial dispute. **The Hindu**, New Delhi, 2 Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2014/01/02/vietnam-ropes-in-stakeholders-to-china-territorial-dispute>>.

GREVATT, J. China outlines satellite navigation system plans. **Jane's Defence Industry**, 21 Oct. 2013.

GRIMMETT, R. F.; KERR, P. K. **Conventional arms transfers to developing nations, 2004-2011**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R42678.pdf>>.

HOLMES, J. R. The return of China's Small-Stick Diplomacy in South China Sea. **The Diplomat**, Tokyo, 9 Jan. 2014. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2014/01/the-return-of-chinas-small-stick-diplomacy-in-south-china-sea>>.

HOLMES, J. R.; YOSHIHARA, T. Small-Stick Diplomacy in the South China Sea. **The National Interest**, Washington, D.C., 23 Apr. 2012. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/commentary/small-stick-diplomacy-the-south-china-sea-6831>>.

JANE'S. Eastern approaches: Asia's next-generation fighter programmes. **International Defence Review**, London, 12 Apr. 2011.

_____. Unmanned dragons: China's UAV aims and achievements. **International Defence Review**, London, 23 Jan. 2012.

_____. China. **Jane's World Navies**, 3 Oct. 2013a.

_____. Strait talking - China's military power grows in the Taiwan Strait. **Jane's Intelligence Review**, 8 Nov. 2013b.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 1997. London: IISS, 1997.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 1998. London: IISS, 1998.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 1999. London: IISS, 1999.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2000. London: IISS, 2000.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2001. London: IISS, 2001.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2002. London: IISS, 2002.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2003. London: IISS, 2003.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2006. London: IISS, 2006.

_____. East Asia and Australasia. *In*: _____. **Military balance** – 2009. London: IISS, 2009.

_____. China's passport move stokes South China Sea dispute. **Strategic Comments**, London, n. 47, 12 Dec. 2012a.

_____. Asia. In: _____ **Military balance** – 2012. London: IISS, 2012b.

_____. Asia. In: _____ **Military balance** – 2013. London: IISS, 2013.

JOYNER, C. C. The Spratly Islands dispute in the South China Sea: problems, policies, and prospects for diplomatic accommodation. In: SINGH, R. (Ed.). **Investigating confidence building measures on the Asia Pacific Region**. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 1999, (Report, n. 28). Disponível em: <<http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/cbmapspratly.pdf>>.

JUN, L. India's involvement complicates South China Sea dispute. **China.Org.cn**, 22 Sept. 2011. Disponível em: <http://www.china.org.cn/opinion/2011-09/22/content_23470353.htm>.

KAN, S. A. **China's military-owned businesses**. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2001. Disponível em: <<http://crs.wikileaks-press.org/98-197.pdf>>.

KAPLAN, R. D. **Asia's cauldron**: the South China Sea and the end of a stable Pacific. New York: Random House, 2014. Kindle edition.

KOTANI, T. The Chinese Okhotsk: the nuclear dimension of South China Sea disputes. **PacNet**, Honolulu, n. 37, 22 July. 2011. Disponível em: <<http://csis.org/files/publication/pac1137.pdf>>.

LOCKLEAR, S. J. **U.S. House of Representatives Armed Services Committee hearing** – oral statement (as written). Washington, D.C., 5 Mar. 2014. Disponível em: <<http://www.pacom.mil/Media/SpeechesTestimony/tabid/6706/Article/8600/pacom-house-armed-services-committee-testimony.aspx>>.

MULLANY, G.; BARBOZA, D. Vietnam squares off with China in disputed seas. **The New York Times**, 7 May 2014. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2014/05/08/world/asia/philippines-detains-crew-of-chinese-fishing-vessel.html?src=rechp>>.

NOESSELT, N. **China's multiple role(s) in world politics**: decrypting China's North Korea strategy. German Institute of Global and Area Studies, Feb. 2014. (Working Papers, n. 243).

NOLAN, P. **Re-balancing China**: essays on the global financial crisis, industrial policy. London: Anthem Press, 2014.

NONG, H. Interpreting the u-shape line in the South China Sea. **China-US Focus**, Hong Kong, 15 May 2012. Disponível em: <<http://www.chinausfocus.com/peace-security/interpreting-the-u-shape-line-in-the-south-china-sea>>.

O'ROURKE, R. **China naval modernization**: implications for U.S. Navy capabilities – background and issues for congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>>.

POLING, G. B. **The South China Sea in focus**: clarifying the limits of maritime dispute. Washington, D.C.: Csis, July 2013. Disponível em: <https://csis.org/files/publication/130717_Poling_SouthChinaSea_Web.pdf>.

REIS, R. G. G. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas “novas”? *In*: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Ciclo de debates. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_prospectiva_cenariosglobais.pdf>.

ROSS, R. S. China's naval nationalism: sources, prospects, and the U.S. response. **International Security**, v. 34, n. 2, fall 2009.

ROY, D. More security for rising China, less for others? **Asia Pacific Issues**, n. 106, Jan 2013. Disponível em: <<http://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/api106.pdf>>.

RUBIOLO, M. F. O novo conceito de segurança da China e as relações multilaterais estratégicas com o Sudeste Asiático. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 3, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/rtm/120404_rtmv3_portugues01_cap3.pdf>.

SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror**: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria (1991-2009). Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.754). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1754.pdf>.

SINGH, H. K. South China Sea in regional politics. *In*: CSIS – CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES. **Managing tensions in the South China Sea**. Washington, D.C., 2013. Apresentação oral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nLxt_7RDfAY>.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditures**: sources and methods. Stockholm: Sipri, [s.d.]. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/copy_of_sources_methods>.

STRATFOR – STRATEGIC FORECASTING. Japan: leaving pacifist policy behind. **Analysis**, 10 Dec. 2004.

_____. China's plan for a blue-water fleet. **Analysis**, 31 Mar. 2009.

_____. Looking to 2012: China's next generation of leaders. **Analysis**, 17 Sept. 2010a.

_____. China, Japan: East China Sea disputes arise again. **Analysis**, 23 Feb. 2010b.

_____. China reconsiders position against natural gas project with Japan. **Analysis**, 18 Nov. 2011.

- _____. The geopolitics of China: a great power enclosed. **Analysis**, 25 Mar. 2012a.
- _____. The driving forces behind Japan's remilitarization. **Analysis**, 17 Dec. 2012b.
- _____. China's limits in reducing tensions with Japan. **Analysis**, 17 Sept. 2012c.
- _____. The Paradox of China's Naval Strategy. **Geopolitical Weekly**, 17 July 2012d.
- _____. China develops its strategic airlift capability. **Analysis**, 29 Jan. 2013a.
- _____. China's expanding drone program. **Analysis**, 9 Apr. 2013b.
- _____. China's evolving nuclear capability. **Analysis**, 31 Oct. 2013c.
- _____. In China, a temporary demotion for military officers. **Analysis**, 23 Apr. 2013d.
- _____. China's dream of its own "Monroe Doctrine". **Geopolitical Diary**, 16 Dec. 2013f.
- _____. In dispute over islands, a chance for Beijing. **Analysis**, 21 Jan. 2013g.
- _____. China's new air zone poses a test for rivals. **Analysis**, 29 Nov. 2013h.
- _____. China's maritime law enforcement reorganization. **Analysis**, 12 Mar. 2013i.
- _____. China's maritime agencies: a tool for Beijing's influence. **Analysis**, 6 Mar. 2013j.
- _____. U.S.: a progress report on Washington's re-engagement with Asia. **Geopolitical Diary**, 4 Oct. 2013k.
- _____. Japan's shifting regional environment. **Geopolitical Diary**, 11 Jan. 2013l.
- _____. The prospects of a Japanese revival. **Geopolitical Diary**, 25 Sept. 2013m.
- _____. The significance of Japan's inclusion in Dawn Blitz 2013. **Geopolitical Diary**, 14 June 2013n.
- _____. China: new military zones another step toward modernization. **Analysis**, 4 Jan. 2014a.
- _____. **Evaluating China's military rise**. Austin: Stratfor, 17 Jan. 2014b.
- _____. Japan's naval ambitions in the Indian Ocean. **Analysis**, 16 Jan. 2014c.
- TRAN, P. T.; VIEIRA, A. V. G.; FERREIRA-PEREIRA, L. C. Vietnam's strategic hedging vis-à-vis China: the roles of the European Union and Russia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/09.pdf>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Review of maritime transport**. New York; Geneva: Unctad, 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2013_en.pdf>.

UNITED NATIONS. **Convention on the territorial sea**. Geneva, 1958. (Treaty Series, n. 7477). Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20516/volume-516-I-7477-English.pdf>>.

_____. **Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982. Disponível em: <<http://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000028003327e>>.

UNITED STATES. Department of Defense. **Active duty military personnel by service by region/country**: total DoD – December 30, 2013 (DMDC data). Washington, D.C., 31 Dec. 2013. Disponível em: <https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp>.

_____. **Quadrennial defense review**. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>.

USPACOM – UNITED STATES PACIFIC COMMAND. **Uspacom strategy**. [s.l., s.d.]. Disponível em: <<http://www.pacom.mil/AboutUSPACOM/USPACOMStrategy.aspx>>.

YAMAGUCHI, M. China rare earth exports to Japan still halted. **The Associated Press**, Tokyo, 21 Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D9J02PF01.htm>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

GlauCIA Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Ipea

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

A experiência chinesa combinou o máximo de competição – a utilização do mercado como instrumento de desenvolvimento – com o máximo de controle das instituições centrais da economia competitiva moderna: o sistema de crédito, a política de comércio exterior, a administração da taxa de câmbio, os mecanismos de fomento à inovação científica e tecnológica. Os bancos públicos foram utilizados para dirigir e facilitar o investimento produtivo e em infraestrutura.

Agora, a China ingressa em uma nova fase de seu desenvolvimento, que exige reformas institucionais em diversas áreas cruciais: o papel do setor público, a distribuição de renda, a propriedade da terra, o sistema financeiro, a internacionalização da moeda, a abertura da conta de capital. Essas reformas são muito mais delicadas e complexas do que aquelas implementadas nos últimos trinta anos. Isso demandará reavaliações e revisões, com avanços e recuos, dado o método experimental – por tentativa e erro – utilizado pelas autoridades chinesas. O êxito das reformas deverá consolidar a transição econômica da China de uma economia de comando para uma economia “mista”, em que o mercado terá papel importante, mas não exercerá influência na formulação das estratégias de longo prazo.

A despeito de diferenças substantivas entre a sociedade chinesa e a brasileira, compreender a experiência do gigante asiático, de manter o sistema “aberto” às transformações de longo prazo, por meio de um planejamento indicativo, liderado pelo Estado, pode ser muito útil para o debate em torno do processo de retomada do desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e das Faculdades de Campinas (Facamp)

ISBN 978-85-7811-251-6



9 788578 112516 >

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA